

# **Políticas Educativas, Cooperação e Desenvolvimento em Timor-Leste desde a Independência (2002-2015)**

**Susete da Conceição Costa Albino**

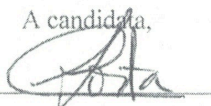
**Tese de Doutoramento em Estudos Portugueses**

**Julho, 2020**

## DECLARAÇÕES

Declaro que esta tese é o resultado da minha investigação pessoal e independente.  
O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas  
no texto, nas notas e na bibliografia.

A candidata,

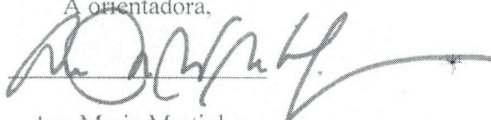


Susete da Conceição Costa Albino

Lisboa, 29 de maio... de 2020...

Declaro que esta tese se encontra em condições de ser apreciada pelo júri a  
designar.

A orientadora,

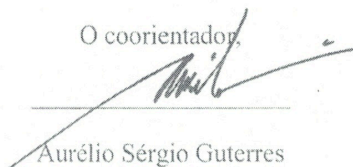


Ana Maria Martinho

Lisboa, 25 de maio... de 2020...

Declaro que esta tese se encontra em condições de ser apreciada pelo júri a  
designar.

O coorientador,



Aurélio Sérgio Guterres

Lisboa, 20 de maio de 2020

Tese apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Estudos Portugueses/Especialidade Ensino do Português, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Ana Maria Mão-de-Ferro Martinho Carver Gale e coorientação do Professor Doutor Aurélio Sérgio Cristóvão Guterres.

*Aos meus pais e aos meus avós*



## **Agradecimentos**

Ao povo timorense, exemplo de coragem e fonte de inspiração.

À minha orientadora, a Professora Doutora Ana Maria Martinho, pela longa amizade e pela cumplicidade intelectual que nos une, pelas apreciações e sugestões e, sobretudo, pelas palavras de incentivo e de motivação.

Ao meu coorientador e amigo, o Professor Doutor Aurélio Guterres, que me desafiou a trabalhar as políticas educativas da RDTL, agradeço o apoio e todas as diligências realizadas com vista à concretização das entrevistas.

Aos decisores políticos que aceitaram ser entrevistados, me receberam com simpatia e comigo falaram abertamente da educação, das políticas educativas e da ação da cooperação internacional para o desenvolvimento em Timor-Leste: Armindo Maia, Rosária Corte-Real, João Cância Freitas, António da Conceição, Lurdes Bessa e Dulce Soares.

Ao CHAM – Centro de Humanidades, que viabilizou a minha deslocação a Timor-Leste.

À Carla Rodrigues, à Clarícia Lay, à Fátima Mendes, à Fátima Páscoa, à Joana Cunha, ao Manuel Castro Oliveira, ao Rui Vaz e à Susana Martins, agradeço os seus preciosos contributos.

À minha família, pelo amor incondicional e pelo apoio sistemático.

Ao Vítor Gonçalves, agradeço o carinho e o incentivo na reta final desta tese.

A todos os meus amigos, em particular à Armandina Soares, à Paula Pinto e ao Lourenço Nogueiro, pela discussão de ideias.

Aos professores do ISCTE, que me abriram as portas das Políticas Públicas.

## **Nota prévia**

A seleção da problemática desta tese de doutoramento tem implícitas motivações de índole académica e profissional. A académica prende-se com o meu crescente interesse pelo estudo das políticas públicas, resultante da importância que os debates sobre o Estado e sobre o impacto que as medidas por este concretizadas têm conquistado nas sociedades modernas e democráticas. Esta motivação encontra-se intrinsecamente relacionada com a segunda, pois, desde 2012, a minha experiência profissional passou pelo desempenho de funções na área da educação em Timor-Leste. As primeiras atividades desenvolvidas enquadraram-se em projetos da cooperação portuguesa, já as subsequentes procederam de contratações diretas e compreenderam, entre 2014 e 2017, a docência na Universidade Nacional Timor Lorosa'e e no Instituto de Estudos Diplomáticos, do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação da República Democrática de Timor-Leste. Este percurso permitiu-me testemunhar a multitude de organizações internacionais, agências de cooperação bilateral e organizações não governamentais que operam no terreno nos diferentes setores, nomeadamente na esfera educativa. Possibilitou-me, ainda, observar a realização de intervenções idênticas (e que muitas vezes se sobrepõem), que indiciam tensões entre os atores e problemas de coordenação, alinhamento e harmonização com as prioridades e estratégias do Governo. As considerações elencadas incentivaram-me a tentar compreender a ação da cooperação internacional para o desenvolvimento no quadro das políticas educativas de Timor-Leste. Espero que os resultados deste trabalho suscitem algum desassossego e contribuam para o debate nacional em torno do processo de decisão e da intervenção da comunidade internacional no país.

## **Políticas Educativas, Cooperação e Desenvolvimento em Timor-Leste desde a Independência (2002-2015)**

### **Resumo**

A instituição de uma correlação entre “educação” e “crescimento económico” e a teoria do capital humano impulsionaram modificações a nível global e induziram à expansão do escopo de ação das organizações multilaterais, das agências de cooperação bilateral e das ONG, com a inclusão progressiva da educação nos seus programas. Nas últimas décadas, esta mudança de paradigma tem conduzido à intensificação das intervenções no setor, o que potencia a internacionalização de políticas. Esta tese de doutoramento tem como propósito determinar qual foi a ação da cooperação internacional para o desenvolvimento no quadro das reformas curriculares do ensino básico e do ensino secundário geral, implementadas na República Democrática de Timor-Leste entre 2002 e 2015. A seleção do espaço timorense para a sua materialização prende-se com o facto de o país ter nascido num contexto histórico e político peculiar e num período que exige aos Estados novas formas de atuação e um outro olhar sobre as políticas públicas. O estudo empírico foi enquadrado conceptualmente por teorias e modelos de análise de políticas públicas, pelos processos de difusão, transferência e convergência de políticas, pelas trajetórias contemporâneas do desenvolvimento e pelas tendências que atualmente caracterizam a Ajuda. Do ponto de vista metodológico, optou-se por uma metodologia quanti-qualitativa e por técnicas de recolha de dados diversificadas que, acredita-se, viabilizaram o estudo das questões de investigação em profundidade. Foram utilizados três instrumentos: a recolha de dados estatísticos e de indicadores oficiais, a pesquisa documental e a aplicação de entrevistas não estruturadas a decisores políticos. Os dados quantitativos foram reunidos e ordenados, através de um tratamento descritivo e inferencial. As informações obtidas com a pesquisa documental foram agrupadas segundo a sua proveniência, por período e por reforma, e observadas por meio de uma leitura exaustiva e minuciosa, que teve como suporte teorias e modelos explicativos de análise de políticas públicas e um quadro analítico delineado especificamente para a consecução dos objetivos geral e específicos. Quanto às entrevistas, procedeu-se à categorização e à organização do discurso via análise de conteúdo. Estes procedimentos possibilitaram confrontar o veiculado pelos diversos atores com as motivações e opções dos governantes. Os resultados alcançados apontam para uma presença expressiva dos parceiros de desenvolvimento em quase todas as etapas do ciclo político das quatro medidas e indiciam a transferência e a difusão de políticas pouco ajustadas à realidade local e com pouco impacto na melhoria efetiva da qualidade da educação e do ensino.

**Palavras-chave:** Timor-Leste; Ação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Internacionalização das Políticas Públicas; Análise de Políticas Públicas; Reformas Curriculares

## **Educational Policies, Cooperation and Development in Timor-Leste since the Independence (2002-2015)**

### **Abstract**

The establishment of a correlation between "education" and "economic growth" and the theory of human capital inspired changes at the global level and led to the expansion of the scope of action of multilateral organizations, bilateral cooperation agencies and NGOs, with the progressive inclusion, of education in its programs. In the last decades, this paradigm-shift has led to the intensification of interventions in the sector, which enhances the internationalization of policies. This doctoral thesis aims at discussing the action of international cooperation for development in the context of curricular reforms in basic education and in general secondary education, implemented in the Democratic Republic of East Timor between 2002 and 2015. The selection of the Timorese space - is related to the fact that the country was formed under a particular historical and political context during a period that required new actions at the state level as well as a different perspective on public policies. The empirical study was framed conceptually by theories and models of analysis applied to public policies, through the processes of diffusion, transfer and convergence of policies; by the contemporary trajectories of development and by the trends that currently characterize foreignAid. From a methodological point of view, a qualitative-quantitative methodology and a diversified data collection techniques was chosen that, it is believed, enabled the study of research questions in depth. Three instruments were used: the collection of statistical data and official indicators, documentary research and the application of unstructured interviews to policy makers. Quantitative data was collected and ordered, according to descriptive and inferential treatment. The information obtained from the documental research was grouped according to its origin, by period and by reform status, and analysed through a thorough reading, which was supported by theories and explanatory models for the analysis of public policies and an analytical framework specifically designed to achieve general and specific objectives. As for the interviews, they were categorized and organized via content analysis. These procedures made it possible to compared what was conveyed by the various actors with the motivations and options of the government. The results point out to an expressive presence of the development partners in almost all stages of the political cycles of the four measures and to a transfer and dissemination of policies poorly adjusted to the local reality and with little impact in the effective improvement of the quality of education and teaching.

**Keywords:** Timor-Leste; International Cooperation for Development; Internationalization of Public Policies; Public Policy Analysis; Curricular Reforms

# ÍNDICE

ÍNDICE DE FIGURAS .....	xii
ÍNDICE DE FRISOS .....	xiv
ÍNDICE DE QUADROS .....	xv
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS .....	xvii

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
Objetivos e questões de investigação .....	3
Pertinência do estudo .....	7
Metodologia .....	7
Quadro analítico .....	11
Estrutura do trabalho .....	14

## PARTE I

### ENQUADRAMENTO E METODOLOGIA

<b>CAPÍTULO 1 – PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E CONCEPTUAIS .....</b>	<b>17</b>
1.1. ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO .....	19
1.1.1. Estado e políticas públicas .....	19
1.1.2. <i>Polity, politics, policy</i> e <i>public policy</i> .....	23
1.1.3. Autonomia científica das políticas públicas .....	25
1.1.4. Abordagens e modelos de análise das políticas públicas .....	28
1.1.4.1. Modelo sequencial ou do ciclo político .....	30
1.1.4.2. Metáfora dos fluxos múltiplos .....	33
1.1.4.3. Quadro teórico das coligações de causa ou de interesse .....	35
1.1.4.4. Modelos <i>top-down</i> .....	36
1.1.4.5. Teoria das elites .....	38
1.1.5. Políticas públicas, educação e currículo .....	39
1.2. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, DESENVOLVIMENTO E EDUCAÇÃO .....	43
1.2.1. Premissas da cooperação internacional .....	43
1.2.2. Desenvolvimento: origem e percurso do conceito .....	47
1.2.3. Perspetivas pioneiras do desenvolvimento .....	54
1.2.4. Teorias e modelos económicos do desenvolvimento .....	57

1.2.4.1. Teorias da modernização .....	58
1.2.4.2. Teorias da dependência .....	64
1.2.4.3. Teoria sistema-mundo .....	70
1.2.4.4. Contrarrevolução neoclássica .....	73
1.2.5. Trajetórias e desafios contemporâneos do desenvolvimento .....	75
1.2.6. Tendências e dinâmicas da atual cooperação internacional para o desenvolvimento.....	83
1.2.7. Atores da cooperação internacional para o desenvolvimento .....	89
 1.3. INTERNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DA EDUCAÇÃO ...	103
1.3.1. Delimitações conceptuais .....	103
1.3.2. Processos de difusão de políticas .....	107
1.3.3. Processos de transferência de políticas .....	114
1.3.4. Processos de convergência de políticas .....	119
1.3.5. Transnacionalização da educação .....	124
 <b>CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO .....</b>	<b>130</b>
 2.1. PRELIMINARES DA INVESTIGAÇÃO .....	130
2.2. DESCRIÇÃO DO ESTUDO .....	134
2.2.1. Opções metodológicas .....	134
2.2.2. Técnicas de recolha de dados .....	137
2.2.3. Tratamento e análise de dados .....	142
2.3. QUESTÕES ÉTICAS DA INVESTIGAÇÃO .....	149

## PARTE II

### APRESENTAÇÃO DO ESTUDO

## **CAPÍTULO 3 – AJUDA INTERNACIONAL E EDUCAÇÃO EM TIMOR-LESTE 151**

3.1. CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO E SOCIAL .....	151
--	-----

3.2. EVOLUÇÃO DA AJUDA INTERNACIONAL A TIMOR-LESTE .....	158
3.2.1. Cooperação multilateral e bilateral .....	158
3.2.2. Organizações Não Governamentais .....	164
3.2.3. Cooperação portuguesa .....	168
3.3. MOSAICO LINGUÍSTICO E ESTATUTO DO PORTUGUÊS .....	177
3.4. (RE)EDIFICAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO TIMORENSE .....	180
3.4.1. Enquadramento constitucional e jurídico-legal .....	180
3.4.2. Evolução da educação e do sistema educativo .....	183
3.4.3. Desafios do atual sistema educativo .....	195
3.5. APOIO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO NA (R)ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO .....	204

## **CAPÍTULO 4 – REFORMAS CURRICULARES ..... 225**

4.1. 1. <sup>a</sup> REFORMA CURRICULAR DO 1.º E 2.º CICLOS DO ENSINO BÁSICO .....	226
4.1.1. Análise da medida de política .....	226
4.1.1.1. Antecedentes: desafios educacionais, reforma curricular e política linguística	226
4.1.1.2. Agendamento: premência do desenvolvimento do 1.º currículo nacional .....	233
4.1.1.3. Formulação: necessidade de consensos em matéria de educação e desenho da medida .....	237
4.1.1.4. Implementação do novo currículo: atividades, recursos e atores .....	243
4.1.1.5. Avaliação do novo currículo nacional: da reformulação ao reagendamento ...	253
4.1.2. Perceções dos decisores políticos: mandato e medida de política .....	259
4.1.3. Ação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento .....	269
4.2. 2. <sup>a</sup> REFORMA CURRICULAR DO 1.º E 2.º CICLOS DO ENSINO BÁSICO .....	275
4.2.1. Análise da medida de política .....	275
4.2.1.1. Emergência do problema e agendamento: entre tensões e indefinições .....	275
4.2.1.2. Desenho e formulação do novo currículo .....	280
4.2.1.3. Estatuto e funções da língua portuguesa: uma discussão em aberto .....	285
4.2.1.4. Complexidade da implementação do novo currículo: alterações, revogações e falta de consensos partidários .....	287
4.2.2. Perceções dos decisores políticos: mandato e medida de política .....	295

4.2.3. Ação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento .....	306
4.3. REFORMAS CURRICULARES DO 3.º CICLO DO ENSINO BÁSICO E DO ENSINO SECUNDÁRIO GERAL .....	315
4.3.1. Análise da medida de política .....	315
4.3.1.1. Agendamento das reformas curriculares: da persistência dos problemas à prioridade política .....	315
4.3.1.2. Desenho e formulação dos currículos .....	326
4.3.1.3. Implementação dos novos currículos: <i>Projeto de Formação Inicial e Contínua de Professores (PFICP)</i> .....	337
4.3.1.4. Avaliação e reagendamento das medidas .....	347
4.3.2. Perceções dos decisores políticos: mandato e medidas de política .....	358
4.3.3. Ação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento .....	364
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>367</b>
<b>FONTES BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>384</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>418</b>



## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Evolução da APD total (2005-2009) .....	160
Figura 2	Principais doadores (2005-2010) .....	161
Figura 3	Evolução da APD total (2010-2017) .....	162
Figura 4	Evolução da APD bilateral total (1999-2010) .....	170
Figura 5	Evolução da APD bilateral total (2011-2017) .....	174
Figura 6	Evolução da iliteracia (2004-2015) .....	184
Figura 7	Evolução da população (2004-2015) .....	184
Figura 8	Distribuição da população por faixas etárias (2015) .....	185
Figura 9	Número de alunos por turma (2011-2017) .....	189
Figura 10	Taxas de matrícula (2011-2017) .....	190
Figura 11	Taxas de retenção no 1.º ciclo do EB (2011-2016) .....	190
Figura 12	Taxas de retenção no 2.º ciclo do EB (2011-2016) .....	191
Figura 13	Taxas de retenção no 3.º ciclo do EB (2011-2016) .....	191
Figura 14	Taxas de retenção no ES (2011-2016) .....	192
Figura 15	Taxas de abandono escolar (2011-2016) .....	192
Figura 16	Qualificações dos docentes (2011-2017) .....	194
Figura 17	Perceções dos decisores políticos – ação governativa – estatística de subcategorias .....	199
Figura 18	Perceções dos decisores políticos – políticas educacionais – estatística de subcategorias .....	199
Figura 19	Perceções dos decisores políticos – condicionalismos à qualidade da educação – estatística de subcategorias .....	201
Figura 20	Perceções dos decisores políticos – desafios do atual sistema educativo – frequência e valor das palavras .....	201
Figura 21	Perceções dos decisores políticos – mandato – estatística de subcategorias .....	265
Figura 22	Perceções dos decisores políticos – 1.ª reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB – estatística de subcategorias .....	268
Figura 23	Perceções dos decisores políticos – mandato e medida – frequência e valor das palavras .....	268
Figura 24	Perceções dos decisores políticos – ação da CID – estatística de subcategorias .....	274
Figura 25	Perceções dos decisores políticos – ação da CID – frequência e valor das palavras .....	274

Figura 26	Percepções dos decisores políticos – mandato – estatística de subcategorias ..... 301
Figura 27	Percepções dos decisores políticos – 2. <sup>a</sup> reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB – estatística de subcategorias ..... 305
Figura 28	Percepções dos decisores políticos – mandato e medida – frequência e valor das palavras ..... 306
Figura 29	Percepções dos decisores políticos – ação da CID – estatística de subcategorias ..... 314
Figura 30	Percepções dos decisores políticos – ação da CID – frequência e valor das palavras ..... 314
Figura 31	Percepções dos decisores políticos – reforma curricular do 3.º ciclo do EB e do ESG – estatística de subcategorias ..... 363
Figura 32	Percepções dos decisores políticos – medidas – frequência e valor das palavras ..... 363

## ÍNDICE DE FRISOS

Friso 1	Cronologia política (1975-2018) .....	155
Friso 2	Cronologia das políticas de educação (1999-2015) .....	186

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1	Modelo de ação da CID .....	12
Quadro 2	Abordagens e modelos de análise de políticas públicas .....	29
Quadro 3	Etapas do modelo sequencial ou do ciclo político .....	32
Quadro 4	Processos de internacionalização de políticas públicas .....	106
Quadro 5	Paradigmas e mecanismos de difusão de políticas.....	113
Quadro 6	Níveis de transferência de políticas .....	117
Quadro 7	Natureza da transferência de políticas .....	118
Quadro 8	Mecanismos de convergência de políticas .....	123
Quadro 9	Distribuição dos trabalhos académicos por país e por tipologia .....	131
Quadro 10	Caracterização dos entrevistados .....	141
Quadro 11	Perceções dos decisores políticos: Desafios do atual sistema educativo – categorias e subcategorias .....	145
Quadro 12	Perceções dos decisores políticos: 1.ª reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB – categorias e subcategorias .....	147
Quadro 13	Perceções dos decisores políticos: 2.ª reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB – categorias e subcategorias .....	147
Quadro 14	Perceções dos decisores políticos: reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG – categorias e subcategorias .....	148
Quadro 15	Perceções dos decisores políticos: Ação da CID – categoria e subcategorias .....	148
Quadro 16	Evolução da APD total (2001-2005) .....	159
Quadro 17	Evolução da distribuição da Ajuda bilateral por setor (2008-2017) .....	161
Quadro 18	Principais doadores multilaterais (2011-2013) .....	163
Quadro 19	Principais doadores bilaterais (2011-2013) .....	163
Quadro 20	Eixos e áreas de intervenção da CP (2007-2010) .....	173
Quadro 21	Evolução da distribuição da Ajuda bilateral portuguesa por setor (2011-2016) .....	176
Quadro 22	Programas de cooperação delegada com o Camões, I.P. (2011-2017) .....	176
Quadro 23	Evolução do sistema educativo (1975-1999) .....	183
Quadro 24	A educação em números (2004-2017) .....	188
Quadro 25	Recomendações do 3.º Congresso Nacional da Educação .....	202
Quadro 26	Projetos e origem da Ajuda afeta à educação (2002-2003) .....	208
Quadro 27	Fontes dos fundos para o setor da educação (2001-2006) .....	209
Quadro 28	Ajuda bilateral de Portugal – setor educativo (2000-2010) .....	214

Quadro 29	Ajuda bilateral de Portugal – setor educativo (2011-2016) .....	218
Quadro 30	Cronograma da implementação do novo currículo nacional .....	243
Quadro 31	Projeto de desenvolvimento e implementação do primeiro currículo nacional primário – estimativa de custos .....	245
Quadro 32	PENE – programas prioritários e objetivos .....	340
Quadro 33	PENE – subprograma – desenvolvimento do currículo do EB .....	342
Quadro 34	PENE – subprograma – ensino secundário geral .....	342
Quadro 35	ME-RDTL – monitorização e avaliação da implementação dos currículos do 3.º ciclo do EB e do ESG – ME-RDTL .....	348
Quadro 36	<i>PFICP</i> – monitorização e avaliação do projeto .....	348

## **LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS**

ACETL – Ação Conjunta para a Educação em Timor-Leste  
ACF – Advocacy Coalition Framework  
ADB – Banco de Desenvolvimento Asiático  
AID – Associação Internacional de Desenvolvimento  
AMGI – Agência Multilateral de Garantia de Investimentos  
AMP – Aliança de Mudança para o Progresso  
APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento  
ARF – Fórum Regional da Associação das Nações do Sudeste Asiático  
ASEAN – Associação das Nações do Sudeste Asiático  
AusAID – Australian Agency for International Development  
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento  
BM – Banco Mundial  
CAD – Comité de Ajuda para o Desenvolvimento  
CAFE – Centros de Aprendizagem e Formação Escolar de Timor-Leste  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CATTL – Comissário para o Apoio à Transição em Timor-Leste  
CE – Comissão Europeia  
CEE – Comunidade Económica Europeia  
CEPAL – Comissão Económica para a América Latina  
CFS – Child Friendly Schools  
CIADI - Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos  
CID – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento  
CIDAC – Centro de Intervenção para o Desenvolvimento Amílcar Cabral  
CM-RDTL – Conselho de Ministros da República Democrática de Timor-Leste  
CNE – Comissão Nacional de Educação de Timor-Leste  
CNRT – Congresso Nacional para a Reconstrução de Timor-Leste  
CNUCED – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento  
CP – Cooperação Portuguesa  
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa  
CR – Constituição da República  
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas  
DG-DEVCO – Direção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação

DGE – Direção-Geral de Estatística

DFAT-AU – Departamento dos Negócios Estrangeiros e Comércio do Governo da Austrália

DL – Decreto-Lei

EB – Ensino Básico

EC – European Commission

EGA – Education At a Glance

EGRA – Early Grade Reading Assessment

EMBLM – Educação Multilíngue Baseada na Língua Materna

EMIS – Education Management Information System

EPT – Educação Para Todos

ES – Ensino Secundário

ESG – Ensino Secundário Geral

ESECS-IPL – Escola Superior de Educação e Ciências Sociais do Instituto Politécnico de Leiria

EUA – Estados Unidos da América

FED – Fundo Europeu de Desenvolvimento

FGLATM – Fundo Global de Luta Contra a SIDA, Tuberculose e Malária

FMI – Fundo Monetário Internacional

FRETILIN – Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente

GCATTL – Gabinete do Comissário para o Apoio à Transição em Timor-Leste

GDS – General Directorate of Statistics

GIZ – Agência Alemã de Cooperação Técnica

GPE – Global Partnership for Education

IDG – Índice de Desigualdade de Género

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHAD – Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade

IDHG – Índice de Desenvolvimento Humano por Género

IGE— Independent Evaluation Group

INES – International Indicators and Evaluation of Educational Systems

INTERFET – International Force for East Timor

IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

IPAD-MNEC-RDTL – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento e Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação da República Democrática de Timor-Leste

IPEA – Instituto de Pesquisa Económica Aplicada  
 IPM – Índice de Pobreza Multidimensional  
 JICA – Japan International Cooperation Agency  
 KOICA – Korea International Cooperation Agency  
 KHUNTO – Kmanek Haburas Unidade Nacional  
 LBE – Lei de Bases da Educação  
 MEC – Ministério da Educação e da Cultura  
 MECJD/MECYS – Ministério da Educação, Cultura, Juventude e Desporto  
 MEC-RDTL – Ministério da Educação e da Cultura da República Democrática de Timor-Leste  
 ME/MOE – Ministério da Educação  
 ME-RDTL – Ministério da Educação da República Democrática de Timor-Leste  
 ME-TL – Ministério da Educação de Timor-Leste  
 MMI – Mary Mackillop International  
 MNE-RP – Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Portuguesa  
 MOFA – Ministry of Foreign Affairs of Japan  
 NATO/OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte  
 NSD – National Statistics Directorate  
 NU – Nações Unidas  
 NZAID – New Zealand Aid Program  
 NZFAT – New Zealand Foreign Affairs and Trade  
 OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico  
 ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milénio  
 ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  
 OECE – Organização Europeia de Cooperação Económica  
 OIT/ILO – Organização Mundial do Trabalho/International Labour Organisation  
 OMS – Organização Mundial de Saúde  
 ONG – Organização Não Governamental  
 ONGD – Organização Não Governamental para o Desenvolvimento  
 ONU – Organização das Nações Unidas  
 PAC – Programas Anuais de Cooperação  
 PAM – Programa Alimentar Mundial  
 PCLP – Programa de Consolidação da Língua Portuguesa  
 PCM-RDTL – Presidência do Conselho de Ministros da República Democrática de



Timor-Leste

PD – Partido Democrático

PEC – Programa Estratégico de Cooperação

PENE – Plano Estratégico Nacional da Educação

PFICP – Projeto de Formação Inicial e Contínua de Professores

PIB – Produto Interno Bruto

PIC – Programa Indicativo de Cooperação

PISA – Program for International Student Achievement

PLP – Partido Libertação Popular

PNE – Política Nacional de Educação

PN-RDTL – Parlamento Nacional da República Democrática de Timor-Leste

PNUD/UNDP – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PQLP – Programa de Qualificação Docente e Ensino de Língua Portuguesa

PRLP – Projeto de Reintrodução da Língua Portuguesa

RCAAP – Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

RDTL – República Democrática de Timor-Leste

RENETIL – Resistência Nacional dos Estudantes de Timor-Leste

RG – Resolução do Governo

RNB – Rendimento Nacional Bruto

SDN – Sociedade das Nações

SIG – Sistemas de Informação e Gestão

SFI – Sociedade Financeira Internacional

TFET – Trust Fund for East Timor

TIC – Tecnologias de Informação e Gestão

TL – Timor-Leste

UE – União Europeia

UN – United Nations

UNAMET – United Nations Mission in East Timor

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNFPA – Fundo das Nações Unidas para a População

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para as Crianças

UNMISSET – Missão das Nações Unidas de Apoio em Timor-Leste

UNMIT – Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste

UNTAET – United Nations Transitional Administration for East Timor

UNTL – Universidade Nacional Timor Lorosa'e

USAID – United States Agency for International Development

USD – United States Dollar

WB – World Bank

## INTRODUÇÃO

A celeridade e o alcance geográfico com que a liberalização económica despontou a partir do final do século XX instauraram um quadro mundial impulsionador das relações entre o local e o global e da internacionalização de problemáticas até então circunscritas aos Estados-nação. A interdependência dos sistemas políticos tornou-se impreterível e propiciou a expansão da interferência de fatores externos nas políticas internas, assaz visível na perda de poder dos Estados em prol de instâncias inter e transnacionais que atuam à escala mundial como fontes de circulação de ideias, de normas e de modelos políticos e administrativos.

Diante desta globalização dinâmica e dominadora, as respostas aos desafios regionais, nacionais e transnacionais têm conduzido os Governos à definição de uma agenda e de objetivos que ultrapassam as fronteiras territoriais e à importação de material técnico e normativo para a delineação das suas políticas públicas. A ação política afigura-se, portanto, um processo que importa compreender e explicar.

A República Democrática de Timor-Leste (RDTL) nasce neste contexto e apresenta como singularidades um período de administração transitória das Nações Unidas (1999-2002) e a instância de edificar um Estado de raiz, na sequência da eclosão de confrontos desencadeados pelas forças indonésias e por milícias armadas, após a divulgação dos resultados da consulta popular, a 4 de setembro de 1999.

A conjuntura de emergência suscitou uma forte mobilização da comunidade internacional (cooperação bilateral, multilateral e Organizações Não Governamentais (ONG)) ao nível da assistência humanitária na saúde, na reabilitação e na construção de edifícios, no repatriamento de refugiados, no restabelecimento da segurança, no suporte à estruturação do Estado e do sistema educativo e no estímulo à economia.

Segundo o relatório de 2002 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1999, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) era de 0,395 e, em 2001, de 0,421. Timor-Leste tinha o IDH mais baixo da Ásia e um dos piores do mundo. Já o rendimento *per capita* estimado para 1999 era de 337 USD, colocando-o no último lugar do ranking do Produto Interno Bruto (PIB) de 162 países. Note-se, ainda, que cerca de metade da população não sabia ler nem escrever e que o número de crianças com peso inferior ao normal era superior a 50% (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, [PNUD], 2002).

Relativamente à educação, o cenário do pós-referendo era complexo e desolador: mais de dois terços das escolas tinham sido parcial ou totalmente destruídas, todos os materiais didáticos removidos ou queimados, apenas perto de 75% dos docentes do ensino básico tinha permanecido no país e o número de professores do ensino secundário geral e vocacional não atingia os 20% (World Bank, [WB], 1999).

Assim, como sublinha o Ex-Ministro da Educação, João Cândio Freitas, “falar do setor da educação de Timor-Leste é falar de um evento histórico em que uma das mais jovens nações do mundo teve de reconstruir, a partir do zero, toda a estrutura e todo o sistema de educação e de ensino do país” (Freitas, 2012, p.7).

A generalidade dos atores internacionais (Banco Mundial (BM), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para as Crianças (UNICEF), ONG, agências de cooperação bilateral...) reconhece a educação como um dos elementos de resposta que fomenta a estabilidade, a seguir a um conflito desta dimensão. Já a sua inexistência “a un effet déstabilisant à l’échelon local et peut constituer une menace potentielle pour la sécurité régionale et internationale” (Sinclair, 2003, p.33). Sustenta, igualmente, que os baixos níveis de escolarização das populações representam um enorme constrangimento para a evolução económica e social dos países. A este respeito, o PNUD (2002) salienta que a educação “é uma das componentes fundamentais do desenvolvimento humano. A não ser que as pessoas tenham pelo menos um mínimo de educação básica, muitas das outras escolhas permanecem inacessíveis para elas” (p.50).

Em Timor-Leste, embora os desafios fossem múltiplos, a educação foi encarada como uma das áreas de intervenção a priorizar durante a administração transitória, motivando a elaboração de um plano de ação que tinha como desígnios: (i) a (re)construção das escolas; (ii) o apetrechamento das salas de aula; (iii) a contratação e formação de voluntários para exercer funções docentes; (iv) a reintrodução da língua portuguesa (escolhida como língua oficial, a par do tétum, e como língua de instrução); (v) a criação e a disseminação de materiais didáticos; e (vi) a preparação do currículo para os primeiros seis anos de escolaridade (ensino primário). Ainda que respondendo apenas a necessidades imprescindíveis, as iniciativas empreendidas viabilizaram o regresso à escola de milhares de crianças.

Desde 2002, os sucessivos Governos elegeram a escolarização e a qualificação dos timorenses como um dos eixos da ação governativa. Reconhecida a magnitude do

seu papel, foram levadas a cabo uma série de políticas que estabeleceram o quadro jurídico-legal e firmaram os alicerces da reforma do sistema, de entre as quais se destacam o *Plano de Desenvolvimento Nacional de Timor-Leste* (2002), a *Política Nacional da Educação 2007-2012* (2007), a *Lei de Bases da Educação* (2008) e o *Plano Estratégico Nacional da Educação 2011-2030* (2011). A este respeito, Shah e Quinn (2014) realçam que “importantly, it was a particular type of educational reform that needed to be promoted, one symbolised by a sense of progress, change and discontinuity from the past” (p.7).

O movimento que entretanto se iniciou previa, entre outros, a prossecução da reabilitação e a reabertura de escolas, o recrutamento e a formação de professores, a reintrodução da língua portuguesa e a elaboração de um currículo “mais significativo e mais consonante com os propósitos da nova nação e com os desafios que mais recentemente se [colocavam] aos sistemas educativos, em geral” (Pacheco, Morgado, Flores, e Castro, 2009, p.8).

Com vista a transpor as condicionantes que caracterizam as nações frágeis e que limitam as diversas esferas de atuação, o financiamento externo e a assistência técnica internacional revelaram-se cruciais na conceção e na concretização das políticas públicas para o setor, potenciando a internacionalização de políticas.

Por internacionalização de políticas, os discursos dominantes entendem a acentuação, em crescendo, da interdependência de problemáticas nacionais a nível mundial. Esta encerra processos de difusão, transferência e convergência de soluções entre países. Intrinsecamente relacionada com a europeização e com a globalização, afigura-se uma inevitabilidade estratégica e política e o motor de uma sintonização que acarreta efeitos sobre a governação e a redistribuição de poder. O fluxo entre o local e o global é permanente, a ocorrência de influência e harmonização transnacional de modelos e de estruturas sociais tornam-se inelutáveis e, consequentemente, inevitáveis o desenho e a implementação de políticas similares.

## **Objetivos e questões de investigação**

Nas últimas décadas, surgiram novos intervenientes e novas formas de governança. As organizações multilaterais, as agências de cooperação bilateral e as ONG foram conquistando um papel cada vez mais proeminente a nível mundial e uma crescente

capacidade de moldar políticas globais, de entre as quais sobressaem as políticas educativas.

Concomitantemente, desde os anos de 1990, assiste-se à expansão do escopo de ação dos atores presentes na esfera educativa e à inclusão da educação nos programas e nos projetos de cooperação por parceiros de desenvolvimento que outrora não operavam neste campo. Fruto da dimensão deste fenómeno, o setor é hoje apontado pela literatura como um dos domínios onde a influência da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) assume maior relevo e onde a internacionalização de políticas públicas se tem consideravelmente acentuado (Nóvoa, 1995; Dale, 2001; Teodoro, 2003; Stone, 2004; Azevedo, 2007; Cruz, 2008).

A influência consiste na modificação do comportamento de um ator por um ou mais atores e impõe o entendimento das condições, instrumentos e recursos por estes despendidos e as competências que detêm para que essa interferência se materialize.

Já os conceitos de difusão, transferência e convergência devem ser compreendidos como processos distintos de internacionalização de políticas. A difusão e a transferência têm como foco analítico o processo propriamente dito, enquanto que a convergência se centra nos resultados. No quadro deste estudo, a difusão é percebida como a eleição unilateral e voluntária de inovações políticas que se disseminam no sistema internacional (Bush e Jörgens, 2012). Quanto à transferência, esta é entendida como “the process by knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) [which] is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system” (Dolowitz e Marsh, 2000, p.5). A convergência, por sua vez, é encarada como o aumento das similitudes entre políticas materializadas em contextos distintos. Conquanto a difusão e a transferência apresentem um elevado grau de semelhança, a difusão foca-se nos padrões de adoção de políticas inovadoras ao longo do tempo, a partir da observação de fatores institucionais, culturais, económicos e de desenvolvimento, ao passo que a transferência se debruça sobre as causas e os conteúdos inerentes aos processos de troca bilateral de políticas (Knill, 2005). Importa no entanto assinalar que, em circunstâncias específicas, a difusão e a transferência podem resultar na convergência, o que não implica que a análise de políticas convergentes deva ser o produto da difusão ou da transferência.

Compreender a ação da comunidade internacional nos desígnios da educação de um país requer a explicitação do sentido atribuído ao termo “sistema educativo”.

Segundo o artigo 1.º da *Lei de Bases da Educação* (LBE) da RDTL, este é

o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente ação formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade. (Lei n.º 14/2008, p.2641)

e desenvolve-se através de

estruturas e de ações diversificadas, por iniciativa e sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas, que entre si cooperam na manutenção de uma rede equilibrada e atualizada de ofertas educativas, capaz de proporcionar os conhecimentos, as aptidões e os valores necessários à plena realização individual e profissional na sociedade contemporânea. (Lei n.º 14/2008, p.2641)

Até à independência, o sistema educativo da RDTL era uma réplica dos sistemas dos países que o governaram, o que explica o facto de a premência da sua reforma ter surgido ainda durante a administração transitória do território. Após 20 de maio de 2002, esta aspiração prevaleceu, procurando-se “aumentar a qualidade da educação e garantir a equidade de acesso de todos os timorenses aos diversos níveis de ensino” (Ministério da Educação da República Democrática de Timor-Leste, [ME-RDTL], 2007, p.11). A este respeito, as considerações finais do 1.º Congresso Nacional de Educação, realizado em outubro de 2003, frisaram que, durante a ocupação indonésia, perduravam normas e modelos consolidados que não correspondiam ao almejado para o país. Referiram, igualmente, que “isto significa que é preciso mudar” e a urgência do cumprimento de “uma ampla reforma no sistema educativo que faça frente às necessidades da nação” (citado em ME-RDTL, 2007, p.4).

Reformar o sistema implica mudar e inovar e obriga a tomadas de decisão que envolvem escolhas. Logo, definir e empreender políticas públicas que reflitam uma rutura com o passado, modelos de Estado e modos de legitimação. A par da reforma estrutural e uma vez aprovada a *Lei de Bases da Educação* (2008), procedeu-se à elaboração de currículos para todos os níveis de ensino.

Neste estudo, o currículo, enquanto instrumentalização da cidadania democrática,

é aquele que contempla conteúdos e estratégias de aprendizagem que capacitam o ser humano

para a realização de atividades que pertencem aos três domínios da ação humana: vida em sociedade, atividade produtiva e experiência subjetiva, visando a integração de homens e mulheres no tríplice universo do trabalho, da simbolização subjetiva e das relações políticas nas realidades locais. (ME-RDTL, 2007, p.13)

Ou seja, ele é a essência do próprio sistema e o espelho de “todas as transformações que pretendam imprimir-se nesse sistema” (Morais e Morgado, 2017, p.639).

Esta tese de doutoramento inscreve-se no âmbito dos Estudos Portugueses, mormente na área de especialização do Ensino do Português, e subjaz-lhe a análise de políticas públicas de educação, com o objetivo geral de determinar qual foi a ação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) no quadro das reformas curriculares do Ensino Básico (EB) e do Ensino Secundário Geral (ESG), implementadas na República Democrática de Timor-Leste entre 2002 e 2015.

Com vista a cumprir este objetivo, formularam-se quatro questões de investigação:

- 1 – Quais os atores da CID envolvidos no setor educativo e nas diferentes fases do ciclo político das reformas curriculares?
- 2 – Qual a natureza da intervenção da CID nessas medidas de política?
- 3 – Quais os instrumentos e recursos utilizados por esses atores nos estádios em que a sua participação se verifica?
- 4 – Qual o impacto da atuação da CID nas reformas curriculares?

Estas nortearam o projeto e são indissociáveis dos objetivos específicos definidos:

- 1 – Entender em que contexto é que a CID acedeu à arena política em Timor-Leste;
- 2 – Identificar os atores da CID envolvidos nas diferentes fases do processo das reformas curriculares em Timor-Leste e perceber como é que estes as integraram;
- 3 – Identificar os instrumentos e os recursos utilizados por esses atores nos estádios em que a sua participação se verifica;
- 4 – Perceber o impacto da ação da CID nas reformas curriculares;
- 5 – Apreender como é que Timor-Leste respondeu à ação da CID no âmbito das reformas curriculares;



6 – Proporcionar uma base de informações que apoie os decisores timorenses na elaboração e na implementação de políticas educacionais futuras e na definição do papel dos parceiros de desenvolvimento no processo político.

### **Pertinência do estudo**

Partindo da premissa de que o Estado e as políticas públicas moldam a atuação dos cidadãos, as políticas públicas são representativas do Estado em ação. Elas constituem respostas a desafios e a problemas das sociedades e o seu estudo compreende o exame do conteúdo das medidas de política, do processo político e dos seus resultados/impactos.

Desenvolver um trabalho científico neste campo não procura, portanto, “explicar o funcionamento do sistema político, mas a lógica da ação pública, as continuidades e rupturas nas políticas públicas, as regras do seu funcionamento, a afetação de recursos e o papel e os modos de interação de atores e instituições nos processos políticos” (Araújo e Rodrigues, 2017, p.12).

A materialização desta investigação passou pelo apuramento prévio dos textos académicos existentes.<sup>1</sup> Esta etapa possibilitou aferir o estado atual dos conhecimentos relativos à temática e delimitar o domínio da pesquisa. A este propósito, realça-se o défice substancial de literatura em análise de políticas públicas e o facto de a legitimidade deste campo disciplinar ser muito recente. Mais do que a pertinência, justifica-se a necessidade da realização de trabalhos na área.

### **Metodologia**

Considerando os aspetos mencionados, o objetivo geral da tese, as questões de investigação formuladas e o cumprimento dos objetivos específicos, recorreu-se a uma abordagem metodológica mista (quanti-qualitativa).<sup>2</sup>

No Capítulo 3, que envolveu considerações respeitantes ao contexto, à observação da ajuda internacional no apoio à reconstrução do país, à trajetória do

---

<sup>1</sup> O estado da arte encontra-se no ponto 2.1., do Capítulo 2.

<sup>2</sup> A apresentação detalhada da metodologia de investigação figura no ponto 2.2., do Capítulo 2.

sistema educativo, ao contributo da CID na sua edificação e aos desafios atuais que a este se colocam, aplicaram-se abordagens quantitativas e qualitativas.

Já o estudo da ação da CID no âmbito das reformas curriculares, Capítulo 4, implicou apreender as medidas de política na perspetiva das políticas públicas e exigiu a elaboração de um quadro analítico específico. A abordagem empregue foi qualitativa, com uma forte dimensão histórica e com um carácter *ex-post facto*. A dimensão histórica adveio da intenção de se procurarem as mudanças na variável dependente (reformas curriculares concretizadas entre 2002 e 2015) causadas pela variável independente (a ação da CID) e de as mesmas remeterem para factos que já sucederam. Acresce um enfoque longitudinal, no sentido em que o trabalho se reportou à evolução de um objeto concreto (a ação da CID sobre essas medidas de política) e de os dados terem sido conseguidos em circunstâncias diversas e durante um certo período de tempo. Do mesmo modo, o facto de o objeto de estudo contemplar o contexto timorense, determinou tratar-se de um estudo de caso relativo a Timor-Leste, percebido como a exploração “intensiva de uma unidade de estudo, de um caso” (Fortin, 2009, p. 369). O carácter *ex-post facto*, por seu turno, procedeu das circunstâncias inerentes à própria pesquisa, uma vez que se realizou numa fase posterior às reformas e ao envolvimento dos parceiros de desenvolvimento nas mesmas.

O cariz da investigação é portanto misto, isto é, quanti-qualitativo (sendo contudo predominante a abordagem qualitativa) e compreendeu técnicas de recolha de dados diversificadas que nunca perderam de vista a natureza das variáveis dependente (as reformas curriculares) e independente (a ação da CID) e que, acredita-se, viabilizaram uma observação em profundidade da problemática levantada.

Assim, optou-se por três instrumentos: a recolha de dados estatísticos e de indicadores oficiais, a pesquisa documental e a aplicação de entrevistas não estruturadas. Os primeiros foram obtidos junto de fontes oficiais timorenses, de entre as quais se distinguem a Página do Governo da RDTL, o Jornal da República, a Direção-Geral de Estatística do Governo da RDTL, o Ministério da Educação, os Censos de 2004, 2010 e 2015 e o portal da transparência da Ajuda. A nível internacional, recorreu-se às bases de dados das organizações internacionais, das agências de cooperação bilateral e das ONG. A recolha sucedeu durante um largo período de tempo, devido à enorme quantidade de publicações e ao elevado número de parceiros internacionais que desde 1999 atuam na esfera educativa timorense.

Em referência à pesquisa documental, importa indicar que se reconhece a pertinência que os documentos assumem na análise de políticas públicas, ao se apresentarem como a efetivação das tomadas de decisão nas diferentes fases do ciclo político. Nesta ótica, apresentam-se como o instrumento central da pesquisa.

No intento de detetar a ocorrência de mecanismos causais relativos à ação da CID no quadro das reformas curriculares, foram selecionadas fontes primárias procedentes (i) do Governo timorense, que refletem as decisões tomadas e a presença da CID nas várias etapas do ciclo político (programas dos Governos, diplomas legais, planos estratégicos, matrizes curriculares e relatórios ministeriais); e (ii) dos atores internacionais que intervieram no processo de cada uma das medidas (programas de cooperação e relatórios de avaliação).

Complementarmente, foram efetuadas entrevistas não estruturadas a governantes que intervieram nos distintos estádios das reformas (Ministros e Vice-Ministros da Educação). A sua realização teve em conta o facto de, nas abordagens qualitativas, a entrevista constituir um procedimento privilegiado, permitindo “efetuar um trabalho de investigação aprofundado, que (...) apresenta um grau de validade satisfatório” (Quivy e Campenhoudt, 2017, p.200). Para além disso, pretendeu-se observar o processo de decisão a partir da perceção dos seus protagonistas e, assim, explorar resultados não esperados, validar e, ou, aprofundar informações conseguidas com a análise documental e, desta feita, “compreender a significação dada a um acontecimento ou a um fenómeno na perspetiva dos participantes” (Fortin, 2009, p.247).

Acresce mencionar que as questões e os objetivos enunciados careceram do recurso a fontes secundárias, sobretudo a interpretações estatísticas, a textos divulgados nos *media* e a pesquisas e artigos académicos, em que o ponto de vista de peritos e investigadores internacionais aparecem expressos.

A respeito do tratamento e da análise de dados efetuaram-se diferentes tipos de análise. No Capítulo 3, foram reunidos e organizados indicadores e elementos quantitativos da RDTL e dos parceiros de desenvolvimento, através de um tratamento descritivo e inferencial. Após terem sido processados, foram construídos gráficos, figuras e tabelas com a informação numérica, assegurando a obtenção de dados comparativos (entre 2002 e 2015), que, de modo claro, ilustrassem e sintetizassem os progressos alcançados. Simultaneamente, procedeu-se à observação da informação conseguida junto dos decisores no que se refere aos desafios que atualmente se colocam

ao sistema educativo. Para tratar estes dados qualitativos, recorreu-se à análise de conteúdo, a qual contemplou “iniciativas de explicitação, sistematização e expressão do conteúdo das mensagens, com a finalidade de se efetuarem deduções lógicas e justificadas a respeito da origem dessas mensagens (quem as emitiu, em que contexto e/ou quais os efeitos que se pretendem causar por meio delas)” (Vilelas, 2009, p.333). A sua eleição no quadro da investigação decorreu da natureza do material empírico e do facto de, como destaca Quivy e Campenhoudt (2017), “melhor do que qualquer outro método de trabalho, a análise de conteúdo (ou, pelo menos, algumas das suas variantes) [permitir], quando incide sobre um material rico e penetrante, satisfazer harmoniosamente as exigências do rigor metodológico e da profundidade inventiva, que nem sempre são facilmente conciliáveis” (p.227). A análise de conteúdo foi desenvolvida com recurso ao *software* informático MaxQda e comportou duas etapas: (i) a constituição de categorias, a partir da identificação dos temas abordados nos diferentes documentos e do sentido a estes conferido, e o desdobramento dessas categorias em subcategorias (qualitativa) e (ii) a contabilização, sob a forma de frequência, com que as subcategorias surgem nas entrevistas (estatística de subcódigos em que a unidade de análise é a percentagem de segmentos codificados), possibilitando o estabelecimento de algumas correlações (quantitativa).

No Capítulo 4, de natureza qualitativa, as informações obtidas através da pesquisa documental foram ordenadas (visto serem sobretudo verbais) e, *a posteriori*, trabalhadas como informação não quantificada. Estas foram, primeiramente, agrupadas segundo a sua proveniência (Governo timorense/parceiros de desenvolvimento), por período e por medida de política e, seguidamente, de modo a comprovar a sua veracidade e exatidão, procedeu-se à respetiva triangulação e redução, por meio de uma leitura exaustiva e minuciosa. Esta observação meticulosa e pormenorizada dos dados teve como suporte abordagens e modelos explicativos das políticas públicas e o quadro analítico esboçado, o que permitiu (i) identificar a materialização das decisões tomadas pelos sucessivos Governos nas várias etapas do processo político das quatro medidas em estudo; (ii) entender em que contextos é que a CID acedeu à arena política; (iii) determinar quais os atores da CID envolvidos nas diferentes fases das reformas curriculares; e (iv) perceber como é que estes as integraram, o impacto da sua ação e como é que o país respondeu às diversas intervenções. Este procedimento possibilitou, também, confrontar estas informações com as veiculadas pelas organizações internacionais, agências de cooperação bilateral e ONG. Seguiu-se a análise de

conteúdo das entrevistas, com recurso ao *software* informático MaxQda. No que respeita às categorias e às subcategorias relativas às perceções dos decisores respeitantes a cada uma das medidas, o facto de as reformas curriculares terem decorrido em momentos específicos e de alguns protagonistas terem estado envolvidos em mais do que uma medida e em etapas distintas do processo político, exigiu alguma diferenciação na sua definição.

Importa sublinhar que a observação em profundidade das entrevistas permitiu confrontar os resultados obtidos a partir do estudo pormenorizado dos documentos com as motivações, intenções e opções dos decisores, com o que de facto foi efetuado e com as intervenções da CID. Foi, igualmente, possível distinguir os momentos-chave das reformas curriculares, tendo em conta as necessidades do setor e o contexto político, social e económico da RDTL, no intervalo de tempo delimitado.

### **Quadro analítico**

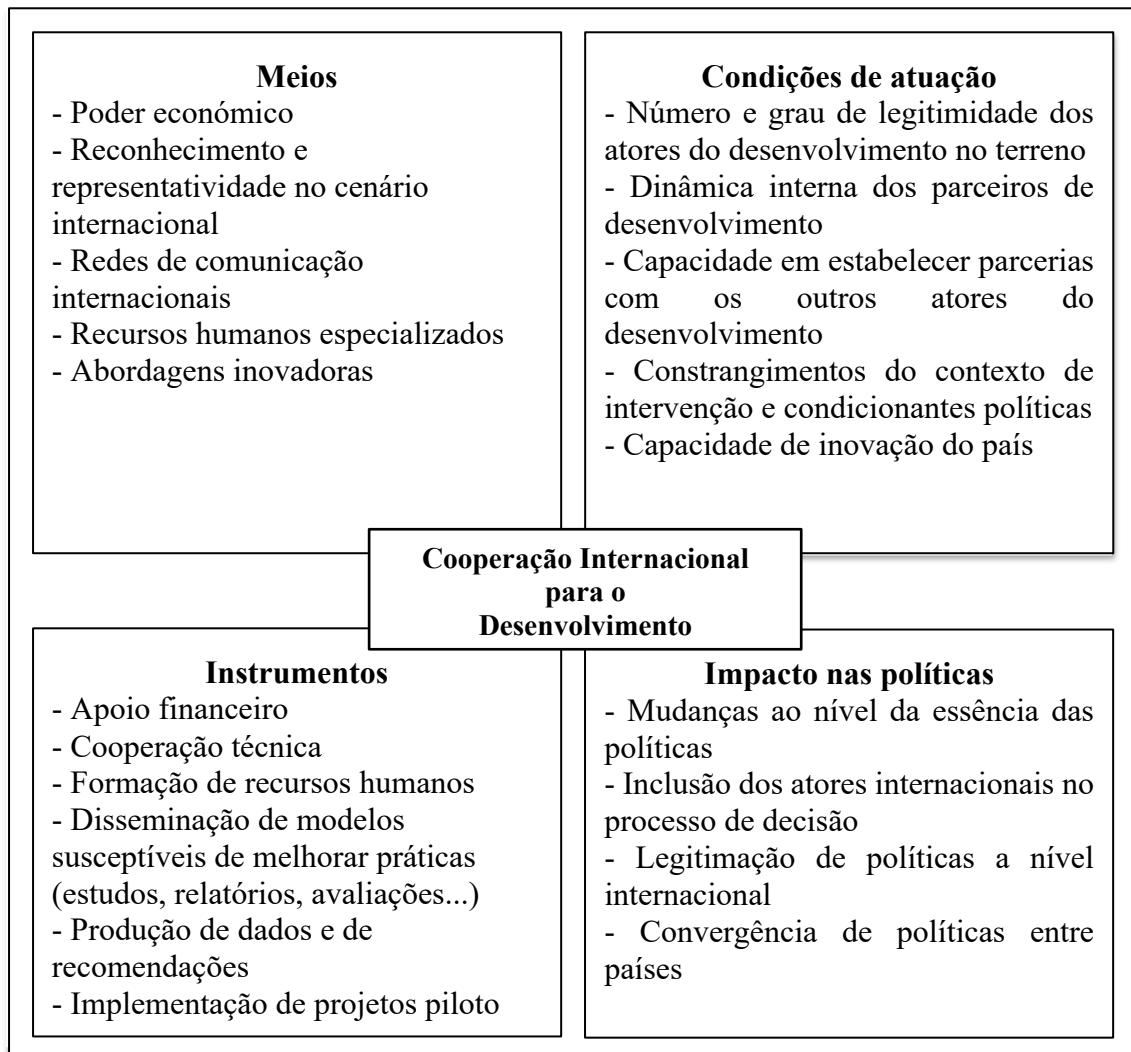
O objeto de estudo, a variável dependente e as dimensões de análise, assim como as leituras feitas realçaram a necessidade de selecionar um quadro analítico que permitisse encontrar evidências qualitativas da ação da CID no âmbito das reformas curriculares. A escassez de investigações neste âmbito fez com que se traçasse a *framework* esquematizada no **Quadro 1**. Esta teve como suporte os pressupostos teóricos e conceptuais do Capítulo 1, os textos de Stone (2004)<sup>3</sup> e de Corell e Betsill (2007)<sup>4</sup> e o modelo proposto por Martens e Jakobi (2010), em *Mechanisms of OECD governance – International incentives for national policy-making?* (**Anexo 1**).

---

<sup>3</sup> O artigo de Stone (2004) debruça-se sobre “the role of international actors in policy/knowledge transfer process to suggest that a dynamic for the transnationalisation of policy results” (p.2).

<sup>4</sup> Corell e Betsill (2007), no Capítulo 2, esboçam um quadro analítico para a análise da influência das ONG nas negociações internacionais sobre o ambiente. As autoras sugerem “ways of collecting and analyzing data related to NGO influence in a more systematic manner” e definem “a set of indicators that scholars can use to assess the overall influence of NGO diplomats in a particular negotiating context” (p.19).

**Quadro 1: Modelo de ação da CID**



Fonte: Elaborado pela investigadora

Tendo presente que entender uma medida de política requer a análise do processo no qual se inscreve, isso implica compreender como é que uma questão é reconhecida como um problema político e como é que ela integra a agenda política, como é que são desenhadas as soluções, formuladas e implementadas as medidas e, por fim, como é que são monitorizados e avaliados os seus efeitos (Rodrigues, 2014; Hill e Varone, 2017).

Assim, complementarmente a esta *framework*, seleccionaram-se abordagens e modelos analíticos que integram o corpo científico das políticas públicas e que, acredita-se, quando aplicados de forma integrada e adicional, permitem um melhor

entendimento das políticas educativas designadas.<sup>5</sup> Com este propósito e à luz do mencionado, adotaram-se um modelo macro, as perspectivas elitistas, e quatro modelos explicativos: o modelo sequencial ou do ciclo político (*policy cycle*), a metáfora dos fluxos múltiplos (*multiple streams*), o quadro teórico das coligações de causa ou de interesse (*advocacy coalition framework*) e os modelos *top-down*.

As perspectivas elitistas focam-se nos grupos que detêm e exercem o “poder”, ou seja, nos decisores políticos. Trata-se de um modelo conceptual de análise das políticas públicas e a sua escolha decorre do facto de (i) a RDTL ser um país muito recente, onde a paz, a democracia e o desenvolvimento continuam a afigurar-se como os maiores desafios da nação; (ii) de a sociedade se apresentar ainda muito fragmentada (homogeneidade social); (iii) de o Estado ser dominado por uma *power elite*, composta por políticos, militares e grupos económicos que desempenharam um papel determinante na luta pela independência e que moldam as políticas públicas; e (iv) de se verificar que, apesar de enraizada internamente, esta elite procura, na comunidade internacional, a legitimação de decisões e das políticas formuladas.

Relativamente ao modelo sequencial, este propõe a observação estruturada do processo político para uma melhor perceção do mesmo, decompondo-o em cinco etapas (emergência do problema, agendamento, formulação, implementação e avaliação). A sua mobilização aduz vantagens significativas nesta investigação, pois para além de proporcionar o reconhecimento de factos, atores, recursos e contextos institucionais relevantes em cada uma das fases do processo político, serve de “fio condutor” ao estudo das medidas de política seleccionadas.

O modelo proposto por John Kingdon, *multiple streams*, foca-se, por seu turno, no *como* e no *porquê* de determinadas questões se transformarem em problemas, defendendo que as escolhas resultantes da definição de agendas governamentais se encontram, frequentemente, condicionadas pelo contexto e sob condições de ambiguidade e de instabilidade. Para o caso concreto que se analisa, contribuiu para a observação dos processos de emergência e de agendamento, dos quais resultaram a formulação e a concretização das reformas curriculares e, deste modo, explicitar a ação da CID nestas etapas.

Quanto ao quadro teórico das coligações de causa ou de interesse, este advoga que uma medida de política é *ab initio* pensada e definida por um grupo de especialistas

---

<sup>5</sup> A apresentação detalhada dos modelos e das abordagens adotadas figura no Capítulo 1.

da área, que procura, num segundo momento, influenciar a tomada de decisão política. A sua eleição resulta da intenção de especificar os atores e as instituições envolvidos no processo (papel e teor das suas relações), de aferir a natureza e a dimensão da intervenção externa e de analisar os instrumentos e recursos mobilizados no âmbito dos projetos celebrados pela CID com o Governo timorense.

Já os modelos *top-down* apontam como escopo a identificação de condições que assegurem a materialização das medidas de política segundo o designado. Em articulação com os restantes modelos, estes contribuem para a efetivação de um estudo mais abrangente da etapa de implementação, no que respeita às dinâmicas entre as necessidades, as intenções e os resultados, mas igualmente no que concerne à diversidade de problemas passíveis de serem observados.

## **Estrutura do trabalho**

A tese está organizada em duas partes, cada uma delas com dois capítulos. A Parte I compreende o enquadramento e a metodologia que orientaram a investigação. Já a Parte II reúne os capítulos que instituem a apresentação efetiva do estudo.

O Capítulo 1 é dedicado aos pressupostos teóricos e conceptuais que norteiam a argumentação que sustenta o trabalho. Este inicia-se com a observação da relação entre o Estado, as políticas públicas, a educação e o currículo, no sentido de destacar o papel do Estado e do Governo, enquanto agentes concretizadores das políticas de educação. Reflete-se, também, sobre o estatuto e a autonomia científica das políticas públicas e apresentam-se as abordagens macro e meso selecionadas para enquadrar a pesquisa. De seguida, o foco recai sobre a cooperação internacional, o desenvolvimento e a análise do papel da CID no setor educativo. Entende-se indispensável discutir não só os conceitos como também os modelos, os paradigmas e as teorias que os regem desde a sua origem, por forma a integrá-los no contexto atual da globalização e da europeização e, desta feita, perceber as dinâmicas de evolução que têm caracterizado as ações da CID. São, igualmente, examinados os processos de internacionalização de políticas, em particular as dinâmicas inerentes aos processos de difusão, transferência e convergência de soluções entre países. São, ainda, debatidos os défices apontados na literatura, em especial no que toca à terminologia empregue para caracterizar esses processos e a relação intrínseca entre globalização e europeização, políticas nacionais



e CID. Por último, é explanado o conceito de transnacionalização de políticas educativas.

No Capítulo 2, é apresentado, de forma sucinta, o estado da arte; são explicitadas as especificidades da pesquisa; são descritas e fundamentadas as opções metodológicas e são explanados os instrumentos de recolha e análise de dados; e são apontadas as questões éticas subjacentes ao estudo.

No Capítulo 3, contextualiza-se a investigação, com o propósito de lembrar a conjuntura histórica, política e social do país; de observar a evolução da ajuda internacional no apoio ao desenvolvimento e de realçar alguns dos desafios e constrangimentos que singularizaram a fase que se estende do pós-referendo (1999) até ao ano de 2017. Seguem-se a clarificação do estatuto da língua portuguesa e uma breve descrição da (re)edificação do sistema educativo da RDTL (não sendo equacionado o ensino superior) e do contributo da CID na sua estruturação.

No Capítulo 4, são examinados os antecedentes que conduziram ao agendamento das reformas curriculares e são analisadas as medidas de política, enquadradas pelo modelo sequencial, pelas perspetivas elitistas e pelos modelos explicativos escolhidos. São também procuradas evidências da presença dos atores da CID e da sua ação, com o suporte do quadro analítico definido. Para cada um dos estádios do ciclo político das medidas em estudo, são identificados (i) os parceiros de desenvolvimento envolvidos; (ii) a natureza e a dimensão da sua intervenção; (iii) os instrumentos e os recursos por estes utilizados; e (iv) o impacto da sua atuação. A análise é complementada com as perceções de decisores políticos que tiveram um papel proeminente nestas reformas.

Por último, na conclusão, são indicados os resultados mais relevantes desta tese.

## **PARTE I – ENQUADRAMENTO E METODOLOGIA**

## CAPÍTULO 1 – PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E CONCEPTUAIS

A despeito de após a Segunda Guerra Mundial as grandes potências se terem concentrado na reconstrução da Europa, a geopolítica global encontrava-se em metamorfose e as clivagens entre os países do norte e os países do sul acentuavam-se, pautando-se por fortes divergências ideológicas e pela emancipação dos países colonizados. Surgiram o Plano Marshall, em 1947, e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), em 1949. O primeiro com o objetivo de estimular a economia europeia e a segunda com o intuito de prevenir qualquer ataque armado. Emergiram, igualmente, uma nova aceção para o conceito de desenvolvimento, que defendia a possibilidade de todas as nações poderem alcançar o desenvolvimento, e reivindicações de ajuda por parte dos países do sul, através da cooperação económica (Conferência de Bandung, 1955).

Decorrente deste pensamento, estabeleceu-se uma correlação entre desenvolvimento e crescimento económico e instituíram-se modelos e teorias que, durante décadas, sustentaram a CID e consignaram o desenvolvimento como um meio de resolução dos problemas e dos vícios do subdesenvolvimento.

É inequívoco que este conjunto de elementos foi determinante na esfera da CID (tanto bilateral como multilateral), que se intensificou em meados do século XX. De facto, a ONU criou, a 16 de novembro de 1949, o Programa Ampliado de Assistência Técnica, no sentido de facultar apoio aos países mais pobres.

Contudo, o insucesso dos programas executados nos primeiros vinte anos do pós-guerra conduziu ao declínio das teorias da modernização, que preconizavam como função da CID “proporcionar aos países menos desenvolvidos recursos para atingirem num período muito mais curto do que os países desenvolvidos o tinham feito, o padrão ocidental” (Sangreman, 2009, p.8). Observou-se a contestação dos paradigmas vigorantes e a emergência de reflexões e trabalhos alternativos que efetuaram uma leitura do desenvolvimento a partir do prisma dos países subdesenvolvidos (teoria da dependência). De entre os traços gerais desses modelos e teorias, distinguem-se: (i) o pressuposto da existência de uma relação assimétrica entre o centro (países ricos) e a periferia (países pobres); (ii) a compreensão de que o modo de funcionamento do sistema económico mundial existente incrementava a dependência da periferia em relação ao centro; (iii) o estudo do subdesenvolvimento com base na análise do impacto

das trocas desiguais entre o centro e a periferia; e (iv) a ideia de que o desenvolvimento das economias mais pobres passava pela diversificação das exportações e pela aceleração da industrialização (Azoulay, 2002; Rist, 2003).

Anos depois surgiu uma nova orientação: a teoria do capital humano. Esta advogava que o desenvolvimento das nações passava pelo investimento na educação e na formação. Tal entendimento incitou o debate sobre os modelos de cooperação para o desenvolvimento até então aplicados e acentuou, entre outros, o papel da CID no campo das políticas públicas de educação.

Já nos anos 90 do século XX, a crise asiática e os relatórios de organizações internacionais como o BM e a UNICEF revelaram que os programas executados ficaram muito aquém do ambicionado, levando ao delineamento de novos modos de Ajuda. A luta pela melhoria do bem-estar humano e pela redução da pobreza despontaram, então, como o propósito central da CID – Monterrey Consensus – e a formulação dos projetos recuperaram “os temas da participação dos países recetores, incluindo a sociedade civil, de harmonização entre práticas da ajuda dos países financiadores, do alinhamento com as políticas locais para a conceção dos programas e do condicionalismo definido pelas próprias autoridades locais” (Sangreman, 2009, p.14).

A globalização e a europeização, por seu turno, reforçaram os vínculos económicos, políticos e sociais mundiais, transformando o espaço e o tempo e facilitando interações e intercâmbios outrora difíceis ou impossíveis. O fortalecimento das relações transnacionais, a perda de poder económico e político dos países, assim como a proliferação de estruturas mundiais e de instâncias, que atuam à escala mundial, tornaram-se uma realidade e é axiomático que vieram para ficar.

Não perdendo de vista que a investigação tem como escopo compreender a ação da CID no quadro das reformas curriculares do EB e do ESG, num dos países mais jovens do mundo, e onde a paz, a democracia e a segurança continuam a afigurar-se como os maiores desafios, neste capítulo é efetuado o enquadramento teórico e conceptual que sustenta o estudo.

Parte-se do pressuposto de que cada pesquisa “possui as suas próprias bases teóricas, que devem ser estruturadas e integradas no conjunto do estudo” (Fortin, 2009, p.89). A pertinência e a credibilidade de uma investigação desta amplitude implicam, portanto, a contextualização do conhecimento que norteia não só o objeto do estudo como também a variável dependente e as dimensões de análise determinadas. Logo,

intenta efetuar-se uma reflexão abrangente, suscetível de instaurar encadeamentos entre os termos, os modelos e as teorias que, defende-se, emergem como os mais pertinentes e apropriados.

Neste sentido, na primeira secção observa-se a relação entre o Estado, as políticas públicas, a educação e as reformas curriculares, destacando-se o papel do Estado e do Governo enquanto agentes concretizadores das políticas de educação. Reflete-se, igualmente, sobre o estatuto e a autonomia científica das políticas públicas e relevam-se as abordagens macro e meso de análise das políticas públicas que contribuíram para a realização da investigação, a saber : (i) os modelos explicativos *policy cycle* (modelo sequencial ou do ciclo político), *multiple streams framework* (metáfora dos fluxos múltiplos), *advocacy coalition framework* (quadro teórico das coligações de causa ou de interesse) e os modelos *top-down*; e (ii) as perspetivas elitistas.

Na segunda secção, o foco incide sobre a cooperação internacional, o desenvolvimento e a análise do papel da CID no setor educativo. Entende-se relevante discutir os conceitos e os modelos, os paradigmas e as teorias que os regem desde a sua origem, de modo a integrá-los no contexto atual da globalização e da europeização e, desta feita, perceber as dinâmicas de evolução que têm caracterizado as ações da CID.

Por fim, a última secção examina os processos implicados na internacionalização de políticas, designadamente as dinâmicas inerentes à difusão, transferência e convergência de soluções entre países, no âmbito das políticas públicas. São, ainda, debatidos os problemas apontados na literatura no que toca à terminologia empregue para descrever esses processos e a relação intrínseca entre globalização, políticas nacionais, educação e CID.

## **1.1. ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO**

### **1.1.1. Estado e políticas públicas**

O debate em torno da origem do Estado moderno, do seu papel e atuação, inicia-se muito cedo. No entanto, é nos anos de 1960 que assume uma posição central nas ciências políticas e em áreas académicas como a sociologia, a economia, o direito, a história e as relações internacionais, procurando-se compreender as mudanças

ocorridas nas estruturas sociais e políticas, em consonância com a forma de organização do poder político que hoje prevalece.

Afigurando-se uma noção abstrata, desponta como uma construção histórica, social e teórica. Como sublinham Hay, Lister e Marsh (2006), “no concept is more central to political discourse and political analysis than that of the state (...) The state has meant, and continues to mean, a great variety of authors from a great variety of perspectives” (p.1). Leca (2014), por exemplo, identifica três percepções analíticas do termo: o Estado enquanto potência, o Estado na qualidade de direito e o Estado como legitimidade “justifié par ce qu’il doit être ou par son affinité avec des valeurs tenues pour dominantes” (p.232).

Distinguem-se, igualmente, três experiências históricas no que a este se refere. A primeira apresenta-o como o reflexo de uma ordem social hierárquica; a segunda enquanto ordem social individualista e acessível à razão; e a última como protetor da comunidade “contre la dissolution de la société marchande” (p.232). Apesar de nenhuma das aceções poder ser tida como garantida, sustentando-se que “its utility must be demonstrated; and in order to demonstrate that utility we must first be clear about what we are referring to” (Hay, Lister, e Marsh, 2006, p.4), verifica-se algum consenso no meio académico relativamente a duas designações concernentes ao Estado tal como este é percebido nas sociedades modernas e democráticas: uma jurídica e outra política.

No entendimento jurídico, enquanto realidade histórica, o Estado surge no mundo ocidental por volta do século XVI, na sequência das transformações sociais. O direito internacional público, cimentado no princípio de soberania, define-o através de três elementos constitutivos: o povo, o território e o poder político.<sup>6</sup>

No pensamento político, a noção decorre da concentração do poder que está na origem do Estado moderno.<sup>7</sup> De entre os diversos significados que lhe são conferidos, destaca-se o de Max Weber, considerado decisivo nas ciências sociais. Para o autor, este deve ser apreendido como “un groupement de domination de caractère institutionnel qui a cherché (avec succès) à monopoliser, dans les limites d’un territoire, la violence physique légitime comme moyen de domination et qui, dans ce but, a réuni

---

<sup>6</sup> “Se fondant sur le principe de la souveraineté étatique, le droit International public a décomposé l’État en trois éléments constitutifs: un gouvernement qui incarne l’indépendance de l’État, un territoire sur lequel celui-ci exerce sa souveraineté, une population vis-à-vis duquel sa compétence extraterritoriale est limitée” (Lefebvre, 1997, p.85).

<sup>7</sup> No âmbito deste estudo apenas se considerou pertinente a análise do termo, não tendo sido considerado relevante observar a evolução histórica do Estado moderno (tipos de Estado).

dans les mains des dirigeants les moyens matériels de gestion” (Weber, 2018, p.92). A análise detalhada da definição permite, por um lado, verificar que o sociólogo alemão recupera um elemento axiomático da aceção jurídica, o *território*. Desta forma, admite que sem território não existe Estado. Por outro lado, quando advoga que o Estado goza do monopólio da violência legítima, indica que se trata de uma instituição reconhecida e aceite pelo povo e, como tal, apenas ele pode recorrer à força física como derradeiro instrumento do cumprimento da ordem, das regras e da lei. Note-se, ainda, que o sentido Weberiano aduz como particularidade o facto de se centrar no seu *modus operandi* e não nas suas funções (Hay, Lister, e Marsh, 2006).

Para além do monopólio da violência legítima, assaz destacado, são também observados como traços específicos do Estado moderno: (i) a territorialidade; (ii) a soberania; (iii) a constitucionalidade; (iv) a burocracia pública; (v) a autoridade e a legitimidade; e (vi) a cidadania, que combina direitos e prerrogativas com obrigações e deveres.

Já a aceção atribuída pela perspectiva realista, usualmente adotada nas relações internacionais, designa como traço peculiar do Estado a *soberania*, ao defini-lo como uma unidade política de base territorial assente em “processos de decisão e mecanismos de aplicação da lei centralizados (um Governo e uma administração).” É soberano, na medida em que “não reconhece nem um superior externo, nem um igual interno, e o Estado existe num mundo composto por outras unidades políticas soberanas territoriais caracterizadas do mesmo modo” (Brown e Ainley, 2012, pp.126-127).

Não tendo este ponto como propósito observar de modo pormenorizado a noção, depreende-se, no entanto, que permanece um termo vago, ambíguo e contestável. Corroborando Leca (2014), o Estado “«au concret» et «en action»” não se restringe a uma variável conceptual, afigurando-se antes como um conjunto diversificado de burocracias, localidades, grupos, agentes e recursos humanos, empenhados e comprometidos numa ampla variedade de “interactions stratégiques et communications symboliques avec d’autres «joueurs», internes ou externes aux frontières d’un système politique, et soumis à des contraintes de structure et de contexte” (p.233).

Simultaneamente, sobressaem duas componentes analíticas que o instituem e que remetem para a contextualização do comportamento político: “the first relates to the structural and/or institutional contextualization of political actors, the second to the historical contextualization of political behaviour and dynamics” (Hay, Lister, e Marsh, 2006, p10).

Atendendo ao contexto desta investigação e na sequência do exposto, julga-se oportuno fazer menção ao estipulado na Constituição da República (CR) da RDTL no que respeita aos objetivos do Estado.<sup>8</sup> Assim, o artigo 6.º determina que a este incumbe:

- a) Defender e garantir a soberania do país;
- b) Garantir e promover os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático;
- c) Defender e garantir a democracia política e a participação popular na resolução dos problemas nacionais;
- d) Garantir o desenvolvimento da economia e o progresso da ciência e da técnica;
- e) Promover a edificação de uma sociedade com base na justiça social, criando o bem-estar material e espiritual dos cidadãos;
- f) Proteger o meio ambiente e preservar os recursos naturais;
- g) Afirmar e valorizar a personalidade e o património cultural do povo timorense;
- h) Promover o estabelecimento e o desenvolvimento de relações de amizade e cooperação entre todos os povos e Estados;
- i) Promover o desenvolvimento harmonioso e integrado dos setores e regiões e a justa repartição do produto nacional;
- j) Criar, promover e garantir a efetiva igualdade de oportunidade entre mulher e homem.

(República Democrática de Timor-Leste, [RDTL], 2002, p.12)

Já no que se refere ao Governo, a CR da RDTL identifica-o como “o órgão de soberania responsável pela condução e execução da política geral do país e o órgão superior da Administração Pública” (RDTL, 2002, p.12). Composto pelo Primeiro-Ministro, Ministros e Secretários de Estado e, eventualmente, Vice-Ministros, responde ao Presidente da República e ao Parlamento Nacional quanto à condução e execução da política geral do Estado (interna e externa), explanada no seu Programa, nos termos da Constituição e da Lei.

---

<sup>8</sup> Relembra-se que o percurso de formação do Estado timorense difere amplamente da trajetória dos Estados ocidentais. De facto, enquanto ex-colónia portuguesa e território ocupado pela Indonésia, a RDTL nasce do direito dos povos à autodeterminação, reconhecido como um princípio do direito internacional: “Todos os povos têm o direito a dispor deles mesmos. Em virtude deste direito, eles determinam livremente o seu estatuto político e dedicam-se livremente ao seu desenvolvimento económico, social e cultural” (Organização das Nações Unidas, [ONU], 1966: artigo 1.º).



### 1.1.2. *Polity, politics, policy e public policy*

A eclosão das políticas públicas resulta de uma nova forma de organização social, isto é, da passagem das sociedades tradicionais (agrárias) para as sociedades modernas (industrializadas). Seguindo a ótica de Muller (2015), enquanto as primeiras se firmavam numa lógica territorial e comunitária, as segundas ancoram-se no indivíduo e na divisão setorial. É esta transição “à une société marquée par la complexité des structures et des relations sociales qui explique la naissance des politiques publiques” e que leva a que as políticas públicas apresentem como escopo “gérer les déséquilibres provenant de la sectorisation” (pp.9-11). As sociedades modernas e democráticas caracterizam-se, desta feita, por uma onnipresença do Estado e das políticas públicas e pela relação estreita existente entre estes. Ora, se por um lado se assume que representam o Estado em ação, é na sua ação que o mesmo se materializa.

O estudo das políticas públicas requer, contudo, a definição e a delimitação do conceito que o explicita, pois, ao invés do que sucede na língua inglesa, em português verifica-se a ocorrência de um problema linguístico quando se pretende diferenciar política (*polity* ou *politics*), políticas (*policy/policies*) e políticas públicas (*public policy*). Tendo como suporte as aceções académicas anglo-saxónicas, infere-se que a política (*polity*) remete para as estruturas institucionais que forjam o sistema político e o estudo da política (*politics*) tem como foco de análise os processos políticos (sistema político), nomeadamente as divisões político-partidárias. Quanto às políticas públicas (*public policy*), concentram-se no conteúdo das próprias políticas (*policies*), estudando decisões, medidas, programas, estratégias e procedimentos adotados pelo Governo (Knill e Tosun, 2012; Hill e Varone, 2017).

No entanto, como sublinham Knill e Tosun (2012), embora o cerne das políticas públicas seja o conteúdo das políticas (*policies*), a sua observação não deve prescindir das dimensões *polity* e *politics*, já que elas “play an important role in explaining policy change as well as policy differences across countries. So, an important question of public policy analysis concerns the policy implications of a country's political institutions (its politics)” (p.4). Logo, ambas constituem fatores explicativos não só de políticas públicas específicas como também de determinados tipos de políticas.

Olhando para o termo “políticas públicas” em particular, interessa explicitar o seu significado, visto que, como refere Cunningham (1963), citado por Maillard e Kübler (2015), “une politique publique, c’est comme un éléphant vous le reconnaissez

quand vous le voyez, mais vous ne pouvez pas facilement le définir” (p.10). Na sequência desta afirmação, retêm-se as seguintes definições:

1 – [Public policy is] whatever governments chose to do or not to do. (Dye, 1992, citado por Birkland, 2011, p.8)

2 – The term public policy always refers to the actions of government and the intentions that determine those actions. (Cochran, Mayer, Carr, Cayer, e MacKenzie, 1999, citado por Birkland, 2011, p.8)

3 – Public policy is the outcomes of the struggle in government over who get what. (Cochran, Mayer, Carr, Cayer, e MacKenzie, 1999, citado por, 2011, p.8)

4 – Public policy consists of political decisions for implementing programs to achieve societal goals. (Cochran, and Malone, 1995, citado por Birkland, 2011, p.8)

5 – Stated most simply, public policy is the sum of government activities, whether acting directly or through agents, as it has an influence on the life of citizens. (Peters, 1999, citado por Birkland, 2011, p.8)

De forma genérica, percebe-se que as políticas públicas se reportam a intervenções de uma autoridade “investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire” (Grawitz, Leca, e Thoenig, 1985, citado por Thoenig, 2014, p.420). Entende-se, igualmente, que devem ser apreendidas como respostas do Estado aos desafios e problemas das sociedades, formando uma rede de decisões/ações dinâmicas (desejadas ou não) que afetam um grande número de pessoas. São representativas da dinâmica do Estado e o corolário de um “processo ou padrão de atividades que envolve diferentes atores – governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo e organismos transnacionais –, em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos” (Rodrigues, 2014, p.17) e refletem ruturas, continuidades, modelos de Estado e modos de legitimação.

Note-se que a aceção de Dye (1992), citado por Birkland (2011), levanta algumas interrogações, pois se por um lado se afigura concebível estudar aquilo que os Governos decidem fazer, o mesmo não se verifica relativamente àquilo que optam por não fazer. Subscrevendo as palavras de Thoenig (2014), “repérer un programme de façon immédiate et dans sa totalité est souvent difficile.” Do mesmo modo, “les problèmes sont souvent flous, les solutions incertaines, les résultats contradictoires; les solutions employées par le passé restreignent les marges de choix pour le futur” (p.422). A análise das políticas públicas reveste-se, todavia, de uma importância crucial, pois

faz emergir “au-delà de la concurrence pour l’exercice du pouvoir, la face souvent cachée du travail gouvernemental” (Thoenig, 2014, p.423).

Na linha do referido, especificam-se os elementos que instituem uma política pública, fazendo-se menção aos determinados por Meny and Thoenig (1989):

- 1 – une politique est constituée d’un ensemble de mesures concrètes (...)
- 2 – elle comprend des décisions de nature plus ou moins autoritaire (...)
- 3 – une politique s’inscrit dans un « cadre général d’action », ce qui permet de distinguer (en principe) une politique publique de simples mesures isolées (...)
- 4 – une politique publique a un public (...)
- 5 – une politique définit obligatoirement des buts ou des objectifs à atteindre (...)

(citado por Muller, 2015, pp.20-21)

Assinala-se, por fim, que segundo o seu âmbito, diversidade e objetivos, se reconhecem quatro tipos de políticas públicas: (i) constitutivas – que estipulam e explicitam regras e procedimentos governamentais; (ii) reguladoras – que estabelecem restrições ao comportamento dos cidadãos, grupos e setores de atividade; (iii) distributivas – que designam a alocação de benefícios e serviços a grupos particulares da população; e (iv) redistributivas – que precisam a redistribuição da riqueza, rendimentos e direitos entre segmentos da população (Lowi, 1972).

### **1.1.3. Autonomia científica das políticas públicas**

Os primeiros estudos de análise de políticas públicas aparecem nos Estados Unidos da América, em meados dos anos de 1930, com o propósito de melhorar o discernimento acerca da ação pública e assessorar os decisores políticos nas suas opções (Souza, 2006; Duran, 2014; Araújo, 2015; Maillard e Kübler, 2015; Muller, 2015).

A importância dada ao conteúdo da “caixa negra” do sistema político e ao entendimento do *como* e do *porquê* da atuação dos Governos foi-se distanciando das investigações efetuadas no âmbito das ciências políticas, até então centradas na observação das instituições e dos sistemas políticos e do exercício do poder.<sup>9</sup> Admite-se

---

<sup>9</sup> “Tradicionalmente a ciência política tem como objeto de estudo as questões do poder, como este é conquistado, mantido, distribuído e partilhado, os mecanismos de reprodução e de aquisição de recursos de poder, bem como os processos de participação, de competição e de alianças. Neste quadro, a análise da atividade dos governos e das instituições do sistema político administrativo não é considerada relevante” (Araújo e Rodrigues, 2017, p.12).

que esta mudança de paradigma (aliada a quadros teóricos e conceptuais de disciplinas como a ciência política, a economia, a história, a sociologia e os estudos das organizações; e às investigações desenvolvidas por Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton) determinou a emergência da análise das políticas públicas enquanto área científica autónoma (Souza, 2006; Araújo, 2015; Araújo e Rodrigues, 2017).<sup>10</sup>

A expressão *policy analysis* terá sido pela primeira vez empregue por Lasswell na sua obra *Politics. Who gets what, when and how?*, publicada em 1936, com o intuito de aproximar o meio académico do espaço político e, assim, firmar os alicerces de uma ciência aplicada, “that would act as mediator between academics, government decision-makers, and ordinary citizens by providing objective solutions to problems that would narrow or minimize... the need for unproductive political debate on the pressing policy issues of the day” (Fisher, 2003, citado por DeLeon, 2006, p.39). Para Lasswell, esta ciência clarifica o processo de formulação das políticas públicas e torna-as compreensíveis, convertendo-a numa disciplina firmada “*in and of the policy process*”. Essencialmente normativa, a análise do processo político proporciona informações suscetíveis de contribuir para o aumento da racionalidade da tomada de decisão (Araújo, 2015; Araújo e Rodrigues, 2017).

Fundamentais foram também os trabalhos de Herbert Simon com a introdução do conceito de “racionalidade limitada”. Da investigação efetuada no âmbito do estudo dos processos de decisão que ocorrem no seio das organizações, o autor admite que nenhum indivíduo consegue, de forma isolada, atingir um grau elevado de racionalidade. Na ótica de Simon, o ato de decidir é uma ação humana e comportamental, logo o resultado de uma seleção consciente ou inconscientemente influenciada e condicionada por fatores exógenos e endógenos. Para o comprovar, identifica várias limitações, de entre as quais se destacam: (i) a impossibilidade de o decisor considerar todas as possibilidades viáveis, posto que são indefinidas e que ele se encontra “*contraint par le temps et par ses capacités cognitives.*” (Maillard e Kübler, 2015, p.51); (ii) a inexequibilidade de o decisor saber de antemão as consequências das suas opções; e (iii) a provável incomparabilidade das diversas alternativas. O autor advoga, porém, que a “racionalidade limitada” pode ser minimizada nomeadamente

---

<sup>10</sup> Na Europa, as políticas públicas, enquanto área académica, desenvolvem-se, segundo Muller (2015), a partir de 1980 e caracterizam-se por estudos ancorados em perspetivas analíticas distintas. Na esfera desta investigação, dar-se-á primazia às perspetivas analíticas norte-americanas.

com o contributo dos conhecimentos específicos de especialistas e organizações (Souza, 2006; Araújo e Rodrigues, 2017).

Relevante foi ainda o pensamento de Charles Lindblom, ao propor um modelo analítico alternativo ao de Simon, o “método das comparações sucessivas” ou “incrementalista”. Lindblom concebe a análise das políticas públicas enquanto processo e centra-se na margem de manobra limitada dos decisores políticos. Na sua perspetiva, as políticas públicas “não são construídas de uma só vez; são construídas e reconstruídas interminavelmente (...) é um processo de aproximações sucessivas aos objetivos pretendidos, no qual os próprios objetivos vão sendo reconsiderados e alterados” (Lindblom, 1959, citado por Araújo e Rodrigues, 2017, p.15). Como tal, defende que a formulação e o estudo das políticas públicas requerem a consideração de variáveis até então omissas. Para o efeito, propõe um modelo analítico que incorpore, para além da racionalidade, as relações de poder, os processos eleitorais e o papel dos grupos de interesse, dos partidos políticos e das burocracias (Muller, 2015; Araújo e Rodrigues, 2017; Hill e Varone, 2017).

Por último, são apontados como basilares os estudos de David Easton e a sua perceção do processo político enquanto sistema, cujas componentes apenas podem ser observadas no seu todo e não isoladamente. Para o investigador, as políticas públicas devem ser entendidas enquanto *output* do sistema político, logo como resultado das interações entre políticos, atores e instituições; enquadrados,

por um conjunto de normas, símbolos e valores, cujo comportamento é condicionado quer por mecanismos de suporte da envolvente social (*inputs*), quer por pressões internas ao sistema (*withinputs*) que, para além de influenciarem o comportamento do sistema, também o alimentam e mantêm ativo, através da apresentação de exigências, necessidades e problemas, por intermédio dos *input channels* (partidos, *média*, grupos de interesses). (Araújo e Rodrigues, 2017, pp.15-16)

Easton admite, no entanto, que tanto as pressões internas ao sistema como os mecanismos de suporte da envolvente social (provenientes do exterior – pressões de natureza económica, política, social ou cultural), por si só não são suficientes para que um problema seja visto como uma questão política que exija intervenção. Advoga que “a notoriedade das exigências, os jogos de poder no exterior e no interior do sistema, a existência de competências políticas e técnicas para lidar com as exigências são algumas das condições para a emergência de um problema político no interior do

sistema” (Araújo, 2014, pp.71-72). Note-se que os trabalhos de David Easton deixam transparecer uma imagem do Estado e do poder público distinta da vigente, ao emergir como um conjunto diferenciado de instituições e como uma rede de elementos relativamente autônomos e hierarquizados.

Depreende-se que as perspectivas de Lasswell, Simon, Lindblom e Easton foram decisivas para o entendimento de que tanto a ação como a inação dos decisores políticos são passíveis de ser científica e academicamente analisadas, apresentando como características comuns (i) abordagens teóricas e metodológicas multidisciplinares; (ii) os problemas públicos e as respetivas soluções como núcleo; (iii) o “ethos” democrático e a dignidade humana como cruciais; e (iv) a pertinência da avaliação crítica das políticas públicas tanto para o conhecimento do processo político, como para a política e para os decisores (DeLeon, 2006; Araújo e Rodrigues, 2017). Tal não deve, todavia, induzir a noção de que o seu estudo abrange um aglomerado de investigações “homogène et unifié” (Maillard e Kübler, 2015, p.19).

#### **1.1.4. Abordagens e modelos de análise das políticas públicas**

Os traços singulares e distintivos axiomáticos das quatro perspectivas observadas no ponto anterior estão na origem dos modelos conceptuais e explicativos que se foram desenvolvendo, sendo possível distinguir pelo menos duas correntes de pensamento que, apesar de complementares, encerram focos de observação distintos.

Assim, por um lado é possível identificar modelos analíticos que resultam de uma combinação das conceções de Lasswell e de Easton e que procuram compreender como surgem e funcionam as políticas públicas. Nesta corrente inscrevem-se: “(p.1) as abordagens centradas sobretudo na emergência dos problemas, no processo de agendamento e de formulação das políticas públicas, e (p.2) as abordagens centradas sobretudo nos processos de concretização das políticas públicas” (Araújo e Rodrigues, 2017, p.17).<sup>11</sup> Por outro lado, reconhecem-se paradigmas centrados no processo de decisão propriamente dito, decorrentes da confluência dos trabalhos de Lasswell,

---

<sup>11</sup> Os estudos desenvolvidos neste âmbito questionam “Como surgem e se desenvolvem as políticas públicas? Como emergem os problemas e se processa o seu agendamento político? Que soluções são formuladas, como e porquê? Que decisões são tomadas, por quem, como e porquê? Como são concretizadas as políticas públicas e por quem? Quais as condicionantes dos processos de concretização? Quais os resultados e impactos das decisões?” (Araújo e Rodrigues, 2017, p.17).

Simon e Lindblom e baseadas nas teorias do Estado.<sup>12</sup> O **Quadro 2** reflete essa multiplicidade, de acordo com o núcleo de análise.

## Quadro 2: Abordagens e modelos de análise de políticas públicas

FUNCIONAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
Agendamento e formulação	
Modelo sequencial ou do ciclo político ( <i>policy cycle</i> ) Metáfora dos fluxos múltiplos ( <i>multiple streams framework</i> ) Equilíbrio pontuado ou interrompido ( <i>punctuated equilibrium theory</i> ) Coligações de causa ou de interesse ( <i>advocacy coalition framework</i> ) Abordagens cognitivas e centradas no papel das ideias	Lasswell; Jones; Anderson Kingdon Baumgartner e Jones Sabatier e Jenkins-Smith King; Jobert e Muller; Hall; Sabatier Jenkins-Smith; Majone; Stone Cobb e Elder McCombs; Shaw Downs; Peters; Hogwood Birkland Bachrach e Baratz Lascoumes; Le Galès
Modos de agendamento <i>Agenda-setting</i> e meios de comunicação Ciclos de atenção ao problema Eventos focalizadores Duas faces do poder: decisão e não decisão Instrumentos da ação pública	
Concretização	
Modelos <i>top-down</i> Modelos <i>bottom-up</i> Burocracia no terreno ou na base da hierarquia ( <i>street-level burocracie</i> ) Poder de veto Deriva burocrática e <i>agency problems</i> Modelos de síntese	Pressman e Wildavsky; Bardach Lipsky; Sabatier Lipsky Tsebelius Grossman e Hart; Newton e Deth; Schnapp Mayntz; Ingram; Elmore; Matland; Hill e Hupe
PROCESSO DE DECISÃO	
Modelo da racionalidade limitada Abordagens incrementalistas Teorias da escolha racional A metáfora do "caixote de lixo" ( <i>garbage can</i> ) Abordagem dos subsistemas, redes e comunidades políticas Abordagens centradas nos atores Modelo <i>top down policymaking</i> Papel da administração na formulação de políticas Dependência da trajetória ( <i>path dependence</i> ) Transferência e difusão de políticas públicas Abordagens neoinstitucionalistas	Simon Lindblom Downs Cohen, Marsh e Olsen Heclo; Marsh e Rhodes; Atkinson e Coleman; Smith Marin e Mayntz; Dye Dye Page; Schnapp Peters; Pierre; King; Pierson; Immergut; Hall e Taylor; Thelen Dolowitz e Marsh Ostrom; Hall e Taylor

<sup>12</sup> No quadro desta corrente, os estudos desenvolvidos são norteados pelas questões “Quem decide, como decide e porquê? Quem participa na decisão? Quais as condicionantes da decisão? Qual a relação entre a “política e as políticas públicas”? (Araújo e Rodrigues, 2017, p.17).

POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS	
Teoria da ação pública	Muller; Palier e Surel
Teoria pluralista ou teoria dos grupos	Dahl; Bachrach e Baratz
Teoria das elites	Mosca; Mills
Teorias Neomarxistas	Miliband; Offe; Habermas
Abordagem neocorporativa	Schmitter
Tipologias de políticas públicas	Lowi
Neoinstitucionalismo	Marsh e Olson; Skocpol; Hall e Taylor
Linguagem e comunicação política	Fischer e Forester; Edelman
Teorias do estado	Mény e Thoenig; Jobert e Muller

Fonte: Adaptado de Araújo e Rodrigues (2017)

#### 1.1.4.1. Modelo sequencial ou do ciclo político

A literatura aponta a abordagem sistêmica de Easton como a base do modelo sequencial. Lasswell, em 1956, defendeu que as políticas públicas deviam ser entendidas como o resultado de um processo político (ciclo político) e preconizou o estudo estruturado da “caixa negra” do Estado para uma melhor compreensão do mesmo. Para o efeito, sugeriu a sua decomposição em fases sucessivas.

Orientado para a resolução de problemas, o modelo permitia observar o processo político desde o momento da perceção do problema (enquanto problema social) até à fase de resolução (através da atuação de agentes políticos), desagregando-o em categorias que podiam ser analisadas isoladamente ou com relação aos estádios subsequentes. Lasswell (1956) identifica sete estádios: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, conclusão e avaliação.

Numa tentativa de “constituir um modelo heurístico que permitisse conhecer os mecanismos, dinâmicas e interações que caracterizam o processo político” (Araújo, 2015, p.84), as interpretações desenvolvidas *a posteriori* apresentam modelos analíticos diferenciados, mas coincidentes em cinco etapas: (i) emergência do problema; (ii) agendamento; (iii) formulação; (iv) implementação; e (v) avaliação. Tomando como referência o trabalho de Knoepfel, Larrue, Hill, e Varone (2011), constata-se que:

(i) a etapa da emergência do problema passa pelo reconhecimento de uma questão como um problema que carece da intervenção do poder político e que exige, entre outros, o reconhecimento das causas da atenção que lhe é atribuída (Rodrigues, 2014;



Hill e Varone, 2017). Como tal, é apreendido como “un *construit* social dont la configuration dépendra de multiples facteurs propres à la société et au système politique concerné” (Muller, 2015, p.26).

(ii) a etapa de agendamento ocupa um lugar fulcral no processo político. A esta encontra-se subjacente a forma como o problema é encarado e a relevância que lhe é imputada, elementos determinantes para a delineação de um programa de ação. Segundo Muller (2015), o modo como um problema se transforma em objeto de intervenção resulta de uma combinação complexa de lógicas heterogêneas que envolve atores, relações e interesses diversos.

(iii) a etapa de formulação distingue-se pela organização de argumentos explicativos da ação política, pelo conjunto de decisões adotadas no sentido de conceber um procedimento concreto, com objetivos e metas específicos que, comumente, se traduzem em diplomas legais, bem como pela mobilização de apoio político. A este propósito, Rodrigues (2014) sublinha que o momento “requer o envolvimento de diferentes atores e agentes: Governos, juristas, agências da administração pública, administração pública, especialistas, universidades, políticos e peritos, grupos de interesse” (p.22) e que o mesmo se materializa segundo (i) a avaliação e informação (observação detalhada do problema); (ii) a discussão, negociação e legitimação (diálogo que abrange o conjunto dos intervenientes implicados e que possibilita a perceção de várias visões do problema e de perspetivas de soluções; (iii) o desenho da política (alcance, propósitos, público-alvo, meios...); e (iv) a decisão política e consolidação (seleção da solução e definição dos objetivos e dos instrumentos de intervenção). A esta fase subjaz, igualmente, a ideia de que se trata de um ponto delicado do processo político, pois compreende múltiplos elementos e interesses económicos, sociais e políticos nem sempre consensuais.

(iv) a etapa da implementação ilustra a conversão dos *inputs* (formulação da medida de política) em *outputs* (efeitos da medida). Logo, constitui o momento de concretização da estratégia esboçada pelas entidades responsáveis, na qual interessa confrontar o que foi projetado na formulação com o que de facto foi executado. Recuperando as palavras de Rodrigues (2014), “importa pois analisar os processos de aprovisionamento de recursos institucionais, organizacionais, burocráticos e financeiros para a implementação das medidas de política” (Rodrigues (2014, p.26). Seguindo esta linha, Rodrigues (2014) acrescenta que não se deve perder de vista que a implementação abrange

(1) uma significativa diversidade de atores com autonomia relativa e capacidade de negociação; (2) sistemas administrativos organizados sectorialmente e por níveis ou camada de execução, e (3) exigências de coordenação e controlo vertical e horizontal coloca à análise, mas também à própria implementação, desafios com elevado grau de complexidade. (Rodrigues, 2014, p. 27)

(v) a etapa da avaliação, por último, remete para a monitorização e avaliação dos programas de ação e das políticas públicas, no sentido de “aferir os seus efeitos e os seus impactos, isto é, a distância em relação aos objetivos e metas estabelecidos, a eficiência e eficácia da intervenção pública” (Rodrigues, 2014, p.29).

O **Quadro 3** sistematiza cada um dos estádios e distingue o(s) objeto(s) de análise e algumas das questões a que cada um deles ambiciona responder.

**Quadro 3: Etapas do modelo sequencial ou do ciclo político**

<b>Etapas</b>	<b>Objeto de análise</b>	<b>Questões de análise</b>
<b>Emergência do problema</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perceção pública do problema</li> <li>- Informação e conhecimento produzidos sobre o problema</li> <li>- Fatores exógenos</li> <li>- Indicadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Como surge a atenção pública ao problema?</li> <li>- Qual o contexto económico e político?</li> <li>- Que fatores determinam a atenção pública ao problema?</li> </ul>
<b>Agendamento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grau de atenção dos decisores políticos a um problema público</li> <li>- Definição política do problema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quais os fatores que estão na origem da ação política?</li> <li>- Qual o grau de urgência da resposta?</li> </ul>
<b>Formulação da política</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escolha da solução</li> <li>- Procedimentos legislativos e regulatórios</li> <li>- Atores responsáveis pela concretização da política</li> <li>- Distribuição de competências, responsabilidades e recursos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quais as soluções analisadas e propostas?</li> <li>- Quais as soluções adotadas pelos decisores políticos?</li> <li>- Quais os objetivos pretendidos?</li> <li>- Quais os recursos necessários?</li> </ul>
<b>Implementação da política</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planeamento das ações, calendarização e alocação de recursos</li> <li>- Definição do papel dos atores responsáveis pela concretização da política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- As decisões tomadas foram concretizadas?</li> <li>- Quem interveio na concretização da política?</li> <li>- Os prazos foram cumpridos?</li> <li>- O recursos mobilizados foram adequados?</li> <li>- Quais os principais obstáculos à concretização da política?</li> </ul>
<b>Avaliação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Efeitos e impactos da política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quais os efeitos diretos e indiretos da política?</li> <li>- As soluções adotadas responderam ao problema?</li> <li>- Quais os efeitos sobre a situação dos destinatários da política?</li> </ul>
<b>Mudanças</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resultados da avaliação</li> <li>- Evolução de indicadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O problema foi solucionado?</li> <li>- Deve ser dada continuidade à política?</li> <li>- Que ajustamentos devem ser feitos?</li> <li>- A política teve efeitos inesperados ou indesejados?</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Knoepfel, Larrue, Hill, e Varone (2011), citado por Araújo (2015, p.86)

Os académicos que defendem a pertinência do modelo de decomposição do processo político em fases alertam, contudo, para o facto de esta representação sequencial não poder ser utilizada de forma rígida, visto que o processo político não acontece necessariamente de modo ordenado. As etapas nem sempre se conseguem discernir e não devem ser negligenciadas as dinâmicas resultantes das ligações entre ciclos (Muller, 2015; Maillard e Kübler, 2015; Kingdon, 2014; Weible e Sabatier, 2014). A este propósito, Muller (2015) sublinha que

la représentation séquentielle ne doit donc pas être utilisée de façon mécanique. Il faut plutôt se représenter les politiques publiques comme un flux continu de décisions et de procédures dont il faut essayer de retrouver le sens. On aura d'ailleurs souvent avantage à concevoir une politique publique non pas comme un ensemble de séquences successives, mais comme un ensemble de séquences parallèles interagissant les unes par rapport aux autres et se modifiant continuellement. (p.24)

Embora se reconheçam os limites explicativos do modelo, crê-se que o mesmo aduz vantagens substanciais ao âmbito desta investigação, pois para além de proporcionar o reconhecimento de factos, atores, recursos e contextos institucionais em cada um dos momentos do processo político, pode, igualmente, servir de “fio condutor” no estudo das medidas de política seleccionadas. Com referência às suas limitações, admite-se que as mesmas podem ser ultrapassadas com a mobilização dos restantes modelos explicativos adotados.

#### **1.1.4.2. Metáfora dos fluxos múltiplos**

John Kingdon, em *Agendas, alternatives, and public policies*, publicada em 1995, defende que as escolhas decorrentes da definição e da decisão das agendas governamentais se encontram, frequentemente, condicionadas pelo contexto e sob condições de ambiguidade e instabilidade. Partindo desta premissa, tenta responder a duas questões-chave: *como e porque é que* certas questões se transformam em problemas? Para o efeito, procura determinar (i) o que leva os decisores políticos a conferir atenção a um tema em detrimento de outros; (ii) como e porque é que se assiste a mudanças ao nível das agendas políticas; e (iii) como é realizada a seleção das resoluções políticas para os problemas identificados.

O modelo de metáfora dos fluxos múltiplos, concentrando-se sobretudo nos processos de agendamento e de escolha de soluções para a formulação de medidas de política, propõe, assim, instrumentos analíticos que permitem perceber como é que os problemas políticos são identificados, como entram na agenda política e como progridem para políticas públicas.

Para Kingdon (2014), o sistema político caracteriza-se por três correntes relativamente autónomas: (i) o fluxo dos problemas (*problem stream*), que inclui os temas passíveis de serem apreciados pelos decisores políticos – *focusing event*; (ii) o fluxo das políticas (*policy stream*), que integra as ideias suscetíveis de serem selecionadas com vista à resolução do problema; e (iii) o fluxo da política (*politics stream*), que diz respeito às condições de governação. É o produto da confluência destes três fluxos que, em momentos e condições específicos, propicia a abertura de uma janela de oportunidade (*policy window*) favorável à mudança política: agendamento, seleção de uma resposta para o problema e delineação de uma medida de política. Ela desponta como “an opportunity for advocates of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems” (Kingdon, 2014, p.165). Porém, “sometimes, the window opens quite predictably. The schedule renewal of a program, for instance, creates an opportunity for many participants to push their pet project or concern. At other times, it happens quite unpredictably” (Kingdon, 2014, p.165).

De salientar que este autor entende que a janela de oportunidade surge quando um problema se destaca no quadro político (*problem windows*) ou em momentos em que se verificam alterações na corrente política (*political windows*). Admite, todavia, que a efetivação da mudança requer a intervenção do que denomina empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*), isto é, de atores visíveis – *visible cluster* – e invisíveis – *hidden cluster*. Os primeiros detêm uma autoridade formal e incluem elementos expostos à opinião pública (membros da administração com poder decisório, o Parlamento, o próprio Governo...). Os segundos, apesar de não disporem de poder formal, têm um maior controlo sobre as soluções disponíveis e agem com determinação para colocar no centro da atenção política as alternativas que defendem. Este grupo de empreendedores políticos “are willing to invest their resources – time, energy, reputation, money – to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive, or solidary benefits” (Kingdon, 2014, p.179) e envolve, entre outros, os partidos políticos, os grupos de interesse, os burocratas, os académicos, a opinião pública e os *media*.

Kingdon (2014) advoga que, na maioria dos casos, são os *policy entrepreneurs* que impulsionam a conjugação dos três fluxos, influenciando a emergência de janelas de oportunidades e modificações na agenda política (Araújo e Rodrigues, 2017; Maillard e Kübler, 2015; Muller, 2015). Não obstante, dada a imprevisibilidade da sua abertura, “they must be prepared, their pet proposal at the ready, their special problem well-documented, lest the opportunity pass them by” (Kingdon, 2014, p.165). Note-se, contudo, que uma das características das janelas de oportunidade é o seu curto período de duração, logo a mudança apenas pode ocorrer enquanto o fluxo dos problemas, o fluxo das políticas e o fluxo da política convergirem.

À semelhança do modelo sequencial, também o modelo metáfora dos fluxos múltiplos tem sido objeto de inúmeras críticas, de entre as quais se relevam a conceptualização da autonomia dos fluxos, a estrutura e a forma de operacionalização do modelo. Sabatier (2007), por exemplo, considera que “politics does not necessarily operate at the systemic level, policies are not always developed in policy communities, and solutions are not developed independently of problems” (citado por Zahariadas, 2014, p.41).

Embora não se descurem as críticas ao modelo, verifica-se que tem sido amplamente utilizado e que estão empiricamente demonstradas a sua utilidade e a sua eficácia para descrever e analisar situações de ambiguidade em contextos “of having many ways of thinking about the same circumstances or phenomena” (Feldman, 1989, citado por Zahariadas, 2014, p.26).

#### **1.1.4.3. Quadro teórico das coligações de causa ou de interesse**

O quadro teórico das coligações de causa ou de interesse (*advocacy coalition framework – ACF*) sustenta que uma medida de política é, primeiramente, pensada e delineada por especialistas da área que procuram, num segundo momento, influir sobre a tomada de decisão. Em larga medida, a ACF considera que “des acteurs sont regroupés en une ou plusieurs coalitions de cause, dont les membres partagent un ensemble de croyances normatives et de perceptions du monde, et qu’ils agissent de concert afin de traduire leurs croyances en une politique publique” (Sabatier, 2014, p.49).

Os seus fundadores, Sabatier e Smith, em 1980, defenderam que para compreender o desenvolvimento do processo político havia que observar (i) o sistema

de crenças; (ii) o subsistema político; e (iii) a coligação de causas e mediadores políticos (Araújo e Rodrigues, 2017; Weible e Sabatier, 2014; Maillard e Kübler, 2015). Realçaram, ainda, que o subsistema político se afigura como a unidade de análise que propicia o estudo adequado do processo político.

Refira-se que, para os autores, o subsistema político constitui o “conjunto de atores, integrados em organizações públicas e privadas, que se interessam ativamente por uma determinada área de política e tentam influenciar o desenvolvimento político nessa área” (Sabatier, 1998, citado por Araújo e Rodrigues, 2017, p.26). Logo, nele encontram-se, entre outros, membros de diferentes níveis do sistema político-administrativo e do Governo, grupos de interesse, investigadores, intelectuais e políticos. Sempre que estes atuam de forma concertada, com vista à prossecução de objetivos políticos, assumem que se forma uma *advocacy coalition*. Quando tal não se verifica, o modelo prevê o envolvimento de mediadores (*policy brokers*), a quem compete “gerar compromissos entre as posições das diferentes coligações, com o objetivo de apresentar propostas de mudança política viáveis e influenciar a posição dos decisores e das instituições governamentais” (Araújo, 2015, pp.98-99).

De salientar, por último, que a perspetiva de Sabatier e Smith (1980) admite dois tipos de variáveis que podem alterar o equilíbrio de poder e a distribuição de recursos no interior do subsistema: as variáveis estáveis (estrutura social, regras, instituições, valores e recursos do sistema) e as variáveis instáveis (inconstância modificações socioeconómicas, renovações governativas, alterações das decisões noutros subsistemas). Contudo, reconhecem que “os eventos externos ao subsistema são condição necessária, mas não suficiente, para a mudança nas políticas” (Araújo e Rodrigues, 2017, p.27) e valorizam, em contrapartida, as ideias políticas, quer na constituição e no desenvolvimento de coligações entre os intervenientes, quer na indução da mudança.

#### **1.1.4.4. Modelos *top-down***

A etapa de implementação de uma medida de política representa o momento da conversão dos *inputs* (formulação da medida) em *outputs* (efeitos da medida). Logo, como referido anteriormente, consiste na materialização da estratégia desenhada e interessa confrontar o que foi projetado com o que foi executado.

Os modelos *top-down* apontam como escopo a identificação de condições que assegurem a materialização das medidas segundo o pretendido. As análises empreendidas com recurso aos modelos são colocadas ao serviço dos decisores políticos e têm uma dimensão prescritiva e uma dimensão empírica, ambicionando, concomitantemente, melhorar o processo e detetar desvios, erros e limitações.

Os autores que se inscrevem nesta perspetiva adotam o ângulo “de décideurs opérant des choix clairs et rationnels et se demandant comment ces décisions pourraient être mieux appliquées” (Maillard e Kübler, 2015, p.91). A decisão constitui o ponto de partida do estudo e os investigadores são levados a esclarecer as seguintes questões:

Dans quelle mesure les activités des metteurs en œuvre et le comportement des groupes cibles sont-ils conformes avec les objectifs exprimés par la décision? Dans quelle mesure ces objectifs sont-ils atteints, c'est-à-dire dans quelle mesure les impacts de la politique correspondent-ils aux objectifs? Quels sont les principaux facteurs qui ont influencé les actions des metteurs en œuvre, le comportement des groupes cibles et, par conséquent, les effets de la politique? (Maillard e Kübler, 2015, p.91)

Pressman and Wildavsky (1973) e Bardach (1977), citados por Hill e Varone (2017) e Mégie (2014), distinguem um conjunto de elementos suscetíveis de interferir na implementação das políticas públicas. Para Pressman e Wildavsky (1973), o sucesso da concretização decorre dos contactos e das relações entre as diferentes instituições e os departamentos ao nível local, defendendo que “if action depends upon a number of links in an implementation chain, then the degree of cooperation required between agencies to make those things has to be very close to 100 percent if a situation is not to occur in which a number of small deficits cumulatively create a large shortfall” (Hill e Varone, 2017, p.231).

São igualmente mencionados como possíveis fatores de desvio: (i) a ambiguidade do conteúdo da medida; (ii) a inadequação da decisão ao contexto; (iii) a multiplicidade de intervenientes na execução e os resultados das suas interações (distorções, desacordos, atrasos...); (iv) a discrepância entre o delineado pelos decisores e a interpretação efetuada pelos executores; (v) os recursos financeiros, humanos e técnicos à disposição das instituições responsáveis pela efetivação das políticas; (vi) a existência de ações de monitorização e de sanções; (vii) o contexto político; e (viii) o contexto económico.

#### 1.1.4.5. Teoria das elites

A teoria das elites foca-se nos grupos que detêm e exercem o “poder”, ou seja, naqueles que definem as decisões públicas. De entre as diversas perspectivas, reconhecem-se a conceção tradicional de Mosca (1939) e o pensamento moderno de Mills (1956).

Segundo Mosca (1939), o âmago de uma sociedade afirma-se pela sua elite e nesta apenas existem duas classes de atores: os governantes e os governados. Na sua ótica,

in all societies – from societies that are very meagrely developed and have barely attained the dawning’s of civilisation, down to the most advanced powerful societies – two classes of people appear – a class that rules and a class that is ruled. The first class, always the less numerous, performs all political functions, monopolizes power and enjoys the advantages that power brings, whereas the second, the more numerous class, is directed and controlled by the first. (Mosca, 1939, p. 50, citado por Hill e Varone, 2017, p. 36)

Ou seja, a essência de uma sociedade (autoritária ou democrática) é determinada por uma elite, que emerge como um grupo socialmente uno e que concentra o poder político, económico e social. Já a natureza dos sistemas políticos apoia-se em quatro premissas: “(i) the rulers of society constitute a socially cohesive group; (ii) this group is territorially based within a nation state; (iii) the ruling elite is 'closed-off' from ruled; and (iv) its members are selected by virtue of their economic, political or ideological resources” (Hay, Lister e Marsh, 2006, p.39).

As perspectivas modernas, por seu turno, defendem a presença, em todas as sociedades, de uma *power elite* que, ligada por interesses comuns, orienta ou institui resoluções de utilidade geral. A sua existência, admitem, procede do facto de muitos cidadãos serem “apathiques, enclins au divertissement, soumis à la persuasion et à la manipulation, incapables de transposer leur situation et leurs intérêts en termes collectifs” (Busino, 1991, p.79).

Mills considera três níveis de gradação no que à distribuição de poder diz respeito: (i) no topo, encontram-se os Governos, os grandes grupos económicos e as instituições militares; (ii) no meio, as estruturas semi-organizadas de representação de interesses e o poder legislativo; e (iii) na base uma sociedade fragmentada (Hay, Lister, e Marsh, 2007; Hill, e Varone, 2017).



De assinalar, contudo, que a capacidade política das elites depende da sua coesão.

### **1.1.5. Políticas públicas, educação e currículo**

A conceção explícita do Estado, enquanto Estado social, surgiu nos anos trinta do século XX, na Escandinávia, e conquistou maior aceitação após a Segunda Guerra Mundial. Foi neste período que, de acordo com Pedroso (1999), as zonas mais desenvolvidas “se dotaram de novos modelos de regulação social, assentes no diálogo entre capital e trabalho, na intervenção do Estado na prestação direta e gratuita de um conjunto de serviços básicos, na constituição de sistemas públicos de redistribuição de rendimentos (...)” (p.1). O acesso direto e gratuito à educação figura entre os serviços básicos a que o autor se refere e exige clarificar o que se entende por ‘educação’ para melhor apreender o seu impacto na sociedade.

Jean Vial, em *Histoire de l'éducation* (2003), ressalta o facto de o conceito ter conhecido uma evolução semântica com os contributos das áreas das ciências sociais, afastando-se do significado do século XIX que o aproximava da noção de instrução. É inequívoco que o interesse dos investigadores e dos teóricos da sociologia, da história e da pedagogia foram cruciais para as aceções que o termo foi adquirindo. De entre as diversas perspetivas, distinguem-se o carácter social e globalizante conferido por Émile Durkheim (2005) à educação e a definição que o sociólogo francês lhe atribuiu:

L'éducation est l'action exercée par les générations adultes sur celles qui ne sont pas encore mûres pour la vie sociale. Elle a pour objet de susciter et de développer chez l'enfant un certain nombre d'états physiques, intellectuels et moraux que réclament de lui et de la société politique dans son ensemble et le milieu spécial auquel il est particulièrement destiné. (p.51)

A educação é entendida como algo que se impõe e molda o Homem.

Gagné (1982), por sua vez, entende a educação como “um processo contínuo, ininterrupto do ‘berço ao túmulo’, e ao longo do qual o indivíduo desenvolve o seu conhecimento, as suas aptidões de comunicação e a sua capacidade de aprendizagem” (citado por Gaspar e Roldão, 2007, p.17).<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Ou seja, para o autor a educação apresenta-se como um processo contextualizado e contínuo do desenvolvimento do conhecimento dos indivíduos.

Assim, as funções do Estado e a importância que ao longo do tempo foi acordada à educação foram decisivas para a sua instituição enquanto direito humano fundamental. Direito esse firmado no artigo 26.º da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, adotada em 1948 pela ONU:

1. Toda a pessoa tem o direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O Ensino elementar é obrigatório. O Ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito.
2. A educação deve visar a plena expansão da personalidade humana e o reforço dos direitos do homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades da ONU para a manutenção da paz. (ONU, 1948)

Nos anos sessenta do século XX, a teoria do capital humano, da qual Theodoro Schultz se afigura um dos principais mentores, veio reforçar as vantagens inerentes ao desenvolvimento da educação. O estudioso analisou os ganhos de produtividade que podiam ser gerados pelo “fator humano”, advogando que os conhecimentos, a capacidade e a experiência das pessoas as tornava economicamente mais produtivas. O seu estudo permitiu-lhe explicitar cinco fatores suscetíveis de melhorar o capital humano: (i) as infraestruturas e os serviços de saúde; (ii) a formação profissional organizada pelas empresas; (iii) um sistema educativo que abrangesse os diferentes níveis de ensino; (iv) os programas de estudo e de formação para adultos; e (v) a migração dos indivíduos. Este podia, por conseguinte, ser incrementado mediante uma aposta acrescida na educação, na saúde, na formação profissional e na melhoria da qualidade de vida.

Seguindo esta linha, depreende-se que as mudanças ocorridas influenciaram os Estados na formulação de políticas sociais promotoras de um maior bem-estar individual, social e económico, nomeadamente de políticas públicas de educação. Relativamente a estas últimas, em particular, observa-se que os Governos se afirmaram como atores centrais, ao garantir a institucionalização do setor, tal como o acesso ao ensino e a obrigatoriedade de frequência. Desde então, o direito à educação foi diversas vezes reiterado: (i) em 1959, com o princípio VII da *Declaração dos Direitos da Criança*; (ii) em 1966, no artigo 13.º do *Pacto internacional sobre os direitos*

*económicos, sociais e culturais*; e (iii) em 1969, na alínea e) do artigo 10.º da *Declaração sobre o progresso e o desenvolvimento social*.

Essencial ao desenvolvimento, foi conquistando um papel de relevo e a democratização do ensino converteu-se em palavra de ordem. O investimento na educação aumentou de forma considerável. (R)estruturaram-se os sistemas educativos,<sup>14</sup> concretizaram-se reformas educativas, desenvolveram-se diplomas legais que assegurassem o ensino básico universal, obrigatório e gratuito e uma diversificação da oferta formativa no ensino secundário, que respondesse às necessidades do mercado de trabalho (Lessard e Carpentier, 2015).

Tomando como base o documento *Élaboration d'un plan d'action pour l'éducation. Note méthodologique*, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), reconhece-se que “un plan d'action pour l'éducation est la traduction opérationnelle de la politique d'éducation d'un gouvernement. Il comprend en général (i) l'analyse sectorielle, (ii) la politique et les stratégies et (iii) le programme d'action” (2003). Como tal, as políticas educativas são delineadas para dar resposta a uma situação específica e explicitam finalidades e objetivos próprios. Figueiredo (2001) considera que a sua definição e concretização respeitam as seguintes fases:

- (i) identificação do problema; (ii) inclusão deste na agenda política; (iii) formulação de vários cenários de soluções possíveis; (iv) tomada de decisão, ou seja, opção por uma delas, que se traduz em política pública; (v) implementação ou realização dessa política pública; (vi) avaliação. (citado por Arroitea, 2008, p.253)

Para além disso, ocorrem como uma “construção” resultante da adaptação a evoluções demográficas ou económicas, fortemente acentuadas pela expansão da interdependência dos Estados, na segunda metade do século XX, e são elaboradas em “meios marcados pela heterogeneidade e pela complexidade, sujeitas a procura sociais

---

<sup>14</sup> O artigo 1.º da *Lei de Bases da Educação* da RDTL apresenta o sistema educativo como “o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação que se exprime pela garantia de uma permanente ação formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade” (Lei n.º 14/2008, p.2641), o qual, de acordo com o mesmo artigo, se desenvolve através de “estruturas e de ações diversificadas, por iniciativa e sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas, que entre si cooperam na manutenção de uma rede equilibrada e atualizada de ofertas educativas, capaz de proporcionar os conhecimentos, as aptidões e os valores necessários à plena realização individual e profissional na sociedade contemporânea” (Lei n.º 14/2008, p.2641).

nem sempre compatíveis e muitas vezes contraditórias, e que obrigam a definir prioridades, a excluir caminhos e a ultrapassar compromissos” (Teodoro, 2003, p.16). Acresce que as mesmas podem ser objeto de várias classificações, de entre as quais sobressaem (i) a classificação realizada de acordo com o nível de escolaridade; (ii) a classificação efetivada consoante o campo de ação; e (iii) a classificação materializada segundo o grau de institucionalização (educação formal, não formal e informal) (Capron, 2010).

Com referência aos documentos de política educativa, recuperando o consignado no *Plano curricular do ensino secundário geral* da RDTL, estes “consagram a perspetiva de educação/formação que se deseja instituir (princípios gerais do sistema educativo) e os objetivos fundamentais e globais da educação, por níveis de ensino” (ME-RDTL, 2011a, p.14). O currículo emerge como um desses documentos, como uma medida de política regulatória e como um dos pilares de qualquer sistema educativo. Destarte, são os decisores políticos que detêm o poder e a quem incumbe determinar o conceito de currículo a promover e o seu teor. Logo, como sublinha Roldão (2003), este afigura-se como “a arena política e social onde se joga a inclusão e a exclusão real dos indivíduos, qualquer que seja o poder ou os poderes que subjazem à definição e legitimação histórica e social de um dado currículo e da respetiva institucionalização em estruturas organizativas” (citado por Gaspar e Roldão, 2007, p.21).

Não tendo esta pesquisa como escopo efetuar uma extensa reflexão sobre o conceito de ‘currículo’, retém-se apenas a aceção que figura no *Plano curricular do 3.º ciclo do ensino básico e estratégia de implementação* da RDTL, que o apresenta como “um conjunto de aprendizagens reconhecidas como essenciais para o desenvolvimento integral das capacidades e potencialidades de cada indivíduo, para a sua realização como pessoa e como profissional e para a sua efetiva participação e integração na sociedade” (Pacheco, Morgado, Flores, e Castro, 2009, p.25). Como tal, a sua elaboração constitui um processo complexo, que “exige a clarificação de princípios de ação educativa, de critérios programáticos e de estratégias de desenvolvimento e implementação” (Pacheco, Morgado, Flores, e Castro, 2009, p.26), e a sua materialização é resultado de decisões que conjugam o que se deve fazer com o que se pode fazer. Já o plano curricular deve ser entendido como um documento orientador da reforma do ensino. Nele figuram “os valores educacionais, os princípios, as finalidades e os objetivos que deverão nortear a construção e o desenvolvimento do currículo”

(Pacheco, Morgado, Flores, e Castro, 2009, p.25) para cada nível de ensino. Note-se que aos discursos de mudanças curriculares se encontram, muitas vezes, associadas noções como “qualidade”, “eficiência” e “competitividade” (Pacheco, 2016; Morais e Morgado, 2016).

## **1.2. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, DESENVOLVIMENTO E EDUCAÇÃO**

### **1.2.1. Premissas da cooperação internacional**

Embora se considere que as associações internacionais de cooperação tenham emergido nos séculos V e VI, foi no seguimento da realização do Congresso de Viena, em 1815, que despontaram os primeiros tratados multilaterais<sup>15</sup> e as primeiras organizações multilaterais.<sup>16</sup> Estabeleceram-se, entre outras, a Comissão Central para a Navegação do Reno (1815), a União Telegráfica Internacional (1865), a União para a Proteção da Propriedade Industrial (1883) e a União dos Caminhos de Ferro (1890).

O fortalecimento das relações políticas e económicas impulsionaram, após a Primeira Guerra Mundial, a cooperação internacional e conduziram à instituição, a 25 de janeiro de 1919, da Sociedade das Nações (SDN). Com a sua fundação, procurava-se reconhecer a existência de um órgão democrático onde pudessem ser discutidos os interesses e os diferendos dos Estados, de modo a evitar a ocorrência de novas guerras. Apesar de a SDN apresentar um carácter universal, os EUA não ratificaram o Tratado de Versalhes, optando por não integrar a organização. Paralelamente, esta revelava como incongruência a legitimação dos impérios coloniais, “en lui assignant un objectif quasi religieux, excusant ses errements et magnifiant ses succès” (Rist, 2013, p.129).

As fragilidades evidenciadas pela SDN e o eclodir da Segunda Grande Guerra incitaram, *a posteriori*, a concretização de um conjunto de ações internacionais. De

---

<sup>15</sup> Estes tratados fomentaram a cooperação multilateral, entendida como “cooperação em que os governos enviam os fundos de ajuda para organizações multilaterais para que estas os utilizem no financiamento das suas próprias atividades” (IPAD. Recuperado em 28 janeiro de 2019, de [https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/av\\_au\\_glossario\\_coop.pdf](https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/av_au_glossario_coop.pdf)).

<sup>16</sup> De entre as diversas aceções para o conceito elege-se a que define uma organização multilateral (ou organização internacional) como uma estrutura administrativa dotada de personalidade jurídica e assente numa transferência de competências por parte dos seus Estados membros, após a ratificação de um ato fundador (Tratado, Convenção, Carta...) (Vallejo, 2002, pp.32-38).

entre as diversas iniciativas, destaca-se a conferência internacional que decorreu em Bretton Woods, nos EUA, e que motivou a constituição do grupo do BM, inicialmente designado como Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e do Fundo Monetário Internacional (FMI).<sup>17</sup> Refira-se, também, a conferência internacional realizada a 26 de junho de 1945, em São Francisco, durante a qual foi criada a ONU, no sentido de substituir a então extinta SDN. Assinala-se, por último, a formação da UNESCO,<sup>18</sup> a 16 de novembro de 1945.

O final da Segunda Guerra Mundial intensificou, no hemisfério norte, as divergências ideológicas que opunham o Bloco Soviético ao Bloco Ocidental e que viriam a desencadear a Guerra Fria.

Simultaneamente, no hemisfério sul e no oriente, foi instituída a Liga dos Países Árabes (1945), apareceram os primeiros países independentes (a Indonésia, em 1945 e a Índia, em 1947) e nasceu o Estado de Israel (1948).

As grandes potências concentravam as suas preocupações na reconstrução da Europa e na respetiva estabilidade política, apesar de a geopolítica mundial se encontrar em metamorfose e de abranger um grande número de Estados. Surgiram então: (i) o Plano Marshall<sup>19</sup> (1947), com o intuito de estimular a economia europeia; (ii) a Organização Europeia de Cooperação Económica – OECE (1948)<sup>20</sup>, com o propósito de gerir o Plano Marshall e de assegurar a reconstrução da Europa; (iii) a Organização do Tratado do Atlântico Norte<sup>21</sup> (NATO/OTAN), a fim de prevenir qualquer ataque

---

<sup>17</sup> O BM e o FMI ficaram conhecidos como “as instituições de Bretton Woods.”

<sup>18</sup> A UNESCO resulta do empenho e interesse dos países europeus em reconstruir os respetivos sistemas educativos (danificados ou inteiramente destruídos durante a Segunda Guerra Mundial) e em estabelecer uma organização que personificasse a cultura da Paz. O projeto adquire uma dimensão mundial e, no final da Guerra, 44 dos países presentes na Conferência da ONU realizada entre 1 e 16 de novembro de 1945, em Londres, determinam a sua fundação.

<sup>19</sup> O Plano Marshall, formalmente designado de *European Recovery Program*, disponibilizava ajuda financeira aos países aderentes, mediante o cumprimento de um conjunto de regras de administração da Ajuda e de compromissos de cooperação técnica, económica e política. Este é apontado como o primeiro projeto específico de cooperação entre um Estado e um conjunto de outros países.

<sup>20</sup> A OCEE foi fundada pela Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia. Em 1955, a Alemanha integrou a Organização, seguida da Espanha, em 1959.

<sup>21</sup> A NATO tem como desígnio “to safeguard the freedom and security of its members through political and military means.” Na esfera política “NATO promotes democratic values and encourages consultation and cooperation on defense and security issues to build trust and, in the long run, prevent conflict.” Na esfera militar “NATO is committed to the peaceful resolution of disputes. If diplomatic efforts fail, it has the military capacity needed to undertake crisis management operations. These are carried out under Article 5 of the Washington Treaty – NATO’s founding treaty - or under a UN mandate, alone or in cooperation with other countries and international organizations.” NATO. *What is NATO?* Recuperado de <http://www.nato.int/nato-welcome/index.html> [Consultado em janeiro, 17, 2019].

armado: e (iv) o Programa Ampliado de Assistência Técnica,<sup>22</sup> pela ONU, a 16 de novembro de 1949. Com relação a este último, note-se que o mesmo agregava fundos provenientes dos países membros e tinha como missão proporcionar assistência técnica<sup>23</sup> às nações mais pobres, através do envio de técnicos especializados, da atribuição de bolsas e da formação de quadros superiores.

Foi, portanto, num contexto de pós-guerra e de instabilidade política, num mundo dividido em dois blocos, que, com a leitura do Ponto IV do discurso de tomada de posse do Presidente norte-americano Harry Truman, em 1949, despontou o entendimento de uma nova forma de cooperação, a cooperação para o desenvolvimento:

(...) Fourth, we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas. More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and more prosperous areas. For the first time in history, humanity possesses the knowledge and skill to relieve the suffering of these people. (...) I believe that we should make available to peace-loving peoples the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life. And, in cooperation with other nations, we should foster capital investment in areas needing development. (...). (Truman, 1949)

Sincronicamente, a conceção das relações Norte-Sul transitou de uma oposição entre “países colonizadores/países colonizados”, para a dicotomia “países desenvolvidos/países subdesenvolvidos”, que compreende noções como “pobreza” e “selvagem”, mas também “estádio”, “progresso”, “melhoria” e “apoio”. É, ainda, de

---

<sup>22</sup> *Resolution 304 (IV), 16 November 1949. Expanded programme of technical assistance for economic development of under-developed countries.* Recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/051/23/IMG/NR005123.pdf?OpenElement> [Consultado em janeiro, 17, 2019].

<sup>23</sup> A assistência técnica é entendida como “une assistance non-financière fournie par des spécialistes locaux ou extérieurs. Elle peut se matérialiser par le partage d’information et d’expertise, l’enseignement, des sessions de formation, la transmission de connaissances opérationnelles et les services de conseil. Elle peut aussi consister en des transferts de données techniques. L’objectif de l’assistance technique est de maximiser la qualité de la mise en œuvre d’un projet et son impact en soutenant l’administration, la gestion, le développement de politiques, le renforcement des capacités, etc. L’assistance technique porte essentiellement sur les besoins et les priorités identifiés par les pays bénéficiaires et prend la forme de missions entreprises par des experts reconnus dans leur domaine.” (UNESCO, *Qu’est-ce que l’assistance technique?* Recuperado de <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/cultural-diversity/cultural-expressions/programmes/technical-assistance/what-is-technical-assistance/> [Consultado em janeiro, 17, 2019]).

destacar que o cariz economicista desta oposição reconhecia o colonialismo como um entrave ao desenvolvimento económico dos países desenvolvidos.

Como corolário da dialética vigente, teve lugar, em plena Guerra Fria, entre 18 e 24 de abril de 1955, em Bandung (Indonésia), uma conferência internacional que reuniu um grande número de países considerados subdesenvolvidos.<sup>24</sup> De entre os temas abordados, distinguem-se duas reivindicações: (i) uma de índole política – que invoca a libertação dos países ainda colonizados e o respeito da *Carta das Nações Unidas*, e (ii) uma de natureza económica – que apela ao apoio ao desenvolvimento dos países do sul, através da cooperação económica (The Ministry of Foreign Affairs, Republic of Indonesia, 1955, pp.2-4). Na sua sequência, ocorreu, em dezembro de 1960, a Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, na qual participaram os membros da OCEE, o Canadá e os EUA; e em 1961 nasceu a OCDE. A esta foram-se associando novos países e a Organização adquiriu uma dimensão mundial. Foi estabelecido o Comité de Ajuda para o Desenvolvimento (CAD), que, instaurado pela OCDE, marcou “a consagração e o reconhecimento oficial pelas instâncias internacionais do desenvolvimento ajudado e planeado do exterior” (Afonso e Fernandes, 2005, p.24). O CAD assumiu a responsabilidade de lidar especificamente com as questões da cooperação para o desenvolvimento. Definiu diretrizes e orientações políticas de Ajuda com os doadores, com o intuito de alcançar uma harmonização no que respeitava aos procedimentos e práticas suscetíveis de melhorar a eficácia dos projetos e programas.

A dialética “países desenvolvidos/países subdesenvolvidos” remete, por conseguinte, para a Declaração Universal dos Direitos Humanos ao pensar o mundo não como uma estrutura “dans laquelle chaque élément dépend des autres, mais comme une collection de nations “individuelles”, formellement égales les unes aux autres” (Rist, 2013, p.141) e marcou o início da “era do desenvolvimento”. Esta, suportada por um quadro teórico que a delimita e caracteriza e por um financiamento que congrega “uma grande diversidade de fluxos, quer quanto à origem quer quanto à natureza” (Afonso e Fernandes, 2005, p.12), conheceu, ao longo do tempo, alterações

---

<sup>24</sup> Países participantes na conferência realizada em Bandung: Afeganistão, Arábia Saudita, Camboja, Costa do Ouro (Gana), Egito, Etiópia, Iraque, Irão, Japão, Jordânia, Laos, Líbano, Líbia, Libéria, Nepal, Paquistão, Filipinas, Ceilão, Sudão, Síria, Turquia, República Popular da China, República Democrática do Vietnam, Estado do Vietnam e Iémen.



significativas, fruto da conjuntura mundial e das teorias, modelos e perspectivas que foram regendo o desenvolvimento.

### **1.2.2. Desenvolvimento: origem e percurso do conceito**

A noção de desenvolvimento é apontada como multidimensional do ponto de vista conceptual e como pluridisciplinar em termos de análise. Comummente utilizada, mas raramente definida, não possui um sentido genericamente aceite, tendo, nos últimos 70 anos, fomentado discussões e confusões no seio das diversas áreas das ciências sociais e das práticas instituídas. Considera-se, neste sentido, que a complexidade linguística e as polémicas que envolvem o termo impõem a observação da sua origem e dos principais traços do seu percurso.

Recuperando as condições indispensáveis à construção de uma definição elencadas por Durkheim, em 1895, qualquer aceção proposta para um conceito deve ser o corolário do cumprimento de três regras específicas: (i) a eliminação de todas as prenoções formadas à margem da ciência e que apenas remetem para evidências que imperam no espírito do vulgo; (ii) a expressão e a caracterização de factos e fenómenos, tendo em conta as propriedades que lhes são inerentes; e (iii) a consideração de fatores exteriores, objetivos e comuns, a esses factos e fenómenos (Durkheim, 2007).

Na sua essência, o vocábulo obedecia às regras de Durkheim. Empregue primeiramente na linguagem corrente, aduzia um significado idêntico, concreto, inequívoco e consensual quer se utilizasse, por exemplo, para designar o desenvolvimento cognitivo, o desenvolvimento de um cálculo ou, ainda, o desenvolvimento embrionário. A expansão semântica sobreveio com a sua recuperação pelo naturalista Charles Darwin, em 1859, para a linguagem científica, com o objetivo de ilustrar a evolução das espécies. Não obstante, esta renovação não colocou em causa a inteligibilidade da palavra, pois designava uma evolução natural e biológica, caracterizada por mudanças ininterruptas e irreversíveis, e representava uma continuidade com vista a atingir um determinado fim.

Tal como se instituiu nos contextos considerados até ao momento, o desenvolvimento não incorpora ambiguidades e não transgride as regras de delineação de uma definição supracitadas. Poder-se-á, aliás, afirmar que a lógica que acompanha a sua passagem da linguagem corrente para a linguagem científica é inteiramente perceptível. Porém, vários autores têm vindo a apresentar o termo desenvolvimento

como uma noção que está na moda, servindo para tudo, mas onde somente imperam sentidos imprecisos, prevalecendo a necessidade de se observar o que está na génese da sua ambiguidade. De entre eles, destacam-se Pörsken (1989), Latouche (1995; 2001; 2004), Tremblay (1999), Azoulay (2002), Rist (2013), Cartier-Bresson, Destremau, e Lautier (2009), Esteva (2010) e Madaule (2012).

As leituras efetuadas mencionam a presença de uma certa concordância no que concerne ao momento histórico que determinou o surgimento de uma nova aceção para o conceito. A ocasião em questão inscreve-se no contexto do pós-guerra (Segunda Guerra Mundial), marcado por uma forte instabilidade política e por um mundo dividido em dois blocos, e precisa o Ponto IV do discurso de tomada de posse do Presidente norte-americano Harry Truman como momento de viragem. Embora as palavras de Truman incidam sobre a noção de subdesenvolvimento, descrevendo as condições de vida das populações das nações pela primeira vez adjetivadas de “underdeveloped areas” e enumerando um conjunto de boas intenções relativamente às mesmas, estas são apontadas como inovadoras do ponto de vista nocional e das relações internacionais, ao preconizarem que os “países subdesenvolvidos” podem e devem ambicionar o “desenvolvimento”.

Com efeito, consolida-se não só a ideia de que tudo naturalmente se “desenvolve”, como também o facto de esse “desenvolvimento” poder ser apoiado e fomentado, através da ação externa. Como sugere Rist (2013), o desenvolvimento assume “un sens transitif (celui d’une action exercée par un agent sur un autre) correspondant à un principe d’organisation sociale, tandis que le “sous-développement” sera considéré comme un état qui existe “naturellement”, c’est-à-dire sans cause apparente” (pp.138-139). Por outro lado, o Ponto IV deste discurso inaugurou uma nova forma de conceber o mundo, um entendimento distinto das relações Norte-Sul e a perceção do “desenvolvimento” como um processo natural, inevitável e irreversível.

É nesta mudança de paradigma e na apropriação do conceito de desenvolvimento pelos dirigentes políticos, pela tecnocracia e pelas grandes instituições da cena internacional, nos anos 50 do século XX, que residem, segundo os autores anteriormente referidos, a pluralidade e multiplicidade semântica que atualmente caracterizam o termo e que o colocam, no plano linguístico, na classe dos conceitos comuns, empregues “correntemente e com segurança como se correspondessem a coisas bem conhecidas e definidas, quando apenas despertam em nós noções confusas, misturas indistintas de impressões vagas, de preceitos e de

paixões” (Durkheim, 2007, p.23). A este respeito, o linguista alemão Uwe Pörsken (1989) advoga que o desenvolvimento se inscreve na categoria de termos que denomina “palavras de plástico” e que caracteriza como noções que têm origem na linguagem corrente, onde apresentam um sentido claro e preciso, que integram, posteriormente, a linguagem científica, antes de serem incorporadas na linguagem dos tecnocratas, onde adquirem um significado tão vasto que faz com que não expressem nada para além daquilo que o locutor que as emprega quer que estas representem.

Face ao exposto, crê-se oportuno observar algumas das definições que têm sido indicadas como ambíguas e que maiores reflexões teóricas têm suscitado.

Em 1962, U Than, Secretário-Geral das Nações Unidas, identificou o desenvolvimento como resultado do crescimento e da mudança. O primeiro de cariz claramente económico e o segundo de índole social e cultural. Esta perspetiva estabeleceu-se ao longo da década de 1970 e incorporava características quantitativas e qualitativas.

Irrefutável e consensual no contexto político internacional, surgiu, igualmente, a aceção atribuída ao direito ao desenvolvimento, que constitui o artigo 1.º da *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986. Esta aponta o direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável, em virtude do qual “every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized” (ONU, 1986).

O mesmo se verifica com as definições (i) do Relatório da Comissão Sul, em 1990, que mencionava o desenvolvimento como um processo

which enables human beings to realize their potential, build self-confidence and lead lives of dignity and fulfilment. It is a process, which frees people from political, economic, or social oppression. Through development, political independence acquires its true significance. And it is a process of growth, a movement essentially springing from within the society that is developing. (The South Commission, 1990, p.10)

e (ii) do PNUD no *Human Development Report* de 1991, que firmou que o objetivo básico do “desenvolvimento humano”

is to enlarge the range of people's choices to make development more democratic and participatory. These choices should include access to income and employment opportunities, education and health, and a clean and safe physical environment. Each individual should have the opportunity to participate fully in community decisions and to enjoy human, economic and political freedoms. (UNDP, 1991, p.1)

É forçoso constatar a plasticidade semântica que reveste o termo. Prevalece a dificuldade em caracterizar um “país desenvolvido” e em determinar o que permite asseverar que um país transita de “subdesenvolvido” para “desenvolvido.” Ao invés, consolida-se a ideia de que, qualquer que seja o significado que lhe é conferido, este não é mais do que o resultado das percepções do(s) indivíduos(s) que o pretendem definir. Tremblay (1999) aponta estas (in)definições conceituais como os pilares da polissemia da noção. Para a investigadora, a palavra evoca “plusieurs dimensions à la fois théoriques et même idéologiques” (p.6).

Tomando por base a asserção anterior, afigura-se aqui oportuno avançar para a análise de algumas reflexões teóricas sobre esta problemática.

No campo do desenvolvimento económico, a produção teórica inicial associou o desenvolvimento ao crescimento e designou-o como um meio de resolução dos “problemas e vícios do subdesenvolvimento”. Maurice Byé, em 1960, por exemplo, considerou-o o resultado da transição “d’une structure à productivité par tête relativement faible à une structure à productivité par tête relativement haute” (citado por Latouche, 1995, p.24). A avaliação e o nível de desenvolvimento dos países efetuavam-se através da aplicação de indicadores de crescimento económico, tais como o nível de rendimento nacional e o nível de rendimento *per capita*. Apesar de a associação ser percebida como aquela que maiores repercussões teve sobre a noção de *desenvolvimento*, Amaro (2003) defende que outras combinações ocorreram e contribuíram para alimentar as discussões em torno do termo. O autor ressalta a conexão estabelecida entre desenvolvimento e industrialização e entre desenvolvimento e modernização, em que tanto a industrialização como a modernização aparecem como etapas imprescindíveis na caminhada do “desenvolvimento”.

Retomando a ligação instituída entre desenvolvimento e crescimento económico, distingue-se o contributo crítico do economista francês François Perroux que, já em 1961, referiu que o desenvolvimento devia ser encarado como a

“combinaison des changements mentaux et sociaux qui rendent la nation apte à faire croître, cumulativement et durablement son produit réel global” (1964, p.155) e o crescimento como “l’augmentation soutenue pendant une ou plusieurs périodes longues d’un indicateur de dimension: pour une nation, le produit global net en termes réels” (1964, p.155). A seu ver, o desenvolvimento presumia “crescimento económico”, mas o primeiro não se reduzia ao segundo, pois incorporava outras dimensões.

Seguindo esta linha de reflexão, Legouté (1992) advertiu para o facto de o crescimento ser mensurável, logo quantitativo, enquanto que o desenvolvimento preconiza aspetos que extrapolam o campo da análise económica, pois implica “une hausse du bien-être social, des changements dans les structures (la qualification de la main-d’œuvre s’accroît, l’organisation de la production se complexifie) et finalement une mutation de la société toute entière” (citado por Latouche, 2001, pp.15-16). Perdura, portanto, a ideia de que o desenvolvimento pressupõe o crescimento, mas que o crescimento pode ocorrer sem no entanto haver desenvolvimento.

No final dos anos 90 do século XX, com os trabalhos do economista indiano Amartya Sen, galardoado com o Nobel da Economia em 1998, o desenvolvimento ganhou novos contornos e assistiu-se à eclosão do indicador de desenvolvimento humano, que passou a ser reconhecido como o instrumento indiscutível e infalível de mensuração do desenvolvimento de um país. Para além de indicadores económicos, incorporou indicadores relativos ao bem-estar das populações e às suas respetivas condições sociais (saúde e educação) (Madaule, 2012).

Mais recentemente, o economista Christian Comelieu (2016) destacou a necessidade de o desenvolvimento ser entendido como o “progresso geral das sociedades”, concebido e elaborado de acordo com “une approche très globale, parce qu’il concerne par définition l’ensemble des composantes interdépendantes de ce qui constitue la “condition humaine” des collectivités concernées” (p.86).

Afastando a análise do âmbito económico, constata-se que, nos últimos 40 anos, se tem procurado distanciar a noção deste campo, assistindo-se a uma proliferação de aceções e versões que a tornam mais hermética. Segundo Amaro (2003), a complexidade provém do contributo de outras áreas disciplinares das Ciências Sociais e das “experiências de várias práticas”. De entre as expressões que emergiram, o autor destaca o desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento local, o desenvolvimento participativo, o desenvolvimento humano, o desenvolvimento social e o desenvolvimento integrado. A seleção destas em detrimento de outras firma-se em dois

critérios que considera basilares: a fundamentação científica e o reconhecimento institucional internacional.

Não tendo a pretensão de, aqui, se efetuar uma análise destes termos, sublinha-se apenas que Amaro (2003) advoga que o conceito se encontra no centro de um processo de atualização, que “o liberta, nas suas novas formulações, das responsabilidades históricas e das conotações negativas que lhe foram provocadas pelo fundamentalismo economicista dos primeiros 30 anos” (p.65). Estas novas adjetivações são, aliás, entendidas como renovadoras do seu interesse científico e da sua eficácia para a ação.

Muito distintas das observadas encontram-se as perspetivas de Gilbert Rist e de Serge Latouche. Para Rist (2013), a noção de *desenvolvimento* não passa da construção de uma crença ocidental e tanto é empregue para designar estados como processos. O autor fundamenta a sua afirmação retomando as definições (i) do dicionário francês *Petit Robert*, de 1987, cujas aceções remetem para sentidos próximos de crescimento, progresso, expansão, extensão, bem-estar, mas igualmente para a utilização da palavra para descrever países cuja economia ainda não atingiu o nível dos países da América do Norte ou da Europa Ocidental; (ii) do Relatório da Comissão Sul de 1990, e (iii) no *Human Development Report* de 1991, do PNUD. Na sua ótica, nenhuma delas corresponde a uma efetiva definição, uma vez que, do ponto de vista metodológico, estão longe de cumprir o conjunto das condições inerentes à delineação de uma definição determinadas por Durkheim. Elas ancoram-se em pressupostos que norteiam o evolucionismo social, o individualismo ou ainda o economicismo e tanto apresentam um carácter normativo como instrumental. Nenhuma possibilita a apreensão do que é o desenvolvimento e nenhuma facilita a identificação de locais onde este sucede (ou não). A ambiguidade que envolve as aceções, assim como o facto de considerar que as mesmas se sustentam na forma como um indivíduo ou um conjunto de indivíduos percecionam as condições ideais da existência social, levam Rist (2013) a designá-las de pseudo-definições.

No entanto, o autor admite a premência de se explanar o conceito e de identificar o que distingue um “país desenvolvido” de um “país em desenvolvimento”. Para isso, defende a conceção de uma definição que descreva o conjunto dos mecanismos que determinam as mudanças sociais nas sociedades contemporâneas, segundo uma lógica específica e geradora de novas estruturas. Com vista a suprir a lacuna enunciada, propõe que seja observado como

un ensemble de pratiques parfois contradictoires en apparence qui, pour assurer la reproduction sociale, obligent à transformer et à détruire, de façon généralisée, le milieu naturel et les rapports sociaux en vue d'une production croissante de marchandises (biens et services) destinés, à travers l'échange, à la demande solvable. (Rist, 2013, pp.40-48)

Longe de ser consensual, esta aceção denota o desinteresse em discernir o desenvolvimento da expansão mundial do mercado e em separar o crescimento económico do desenvolvimento e das práticas instituídas em prol desse desenvolvimento. O seu entendimento cimenta-se na declaração constante no *Human Development Report de 1991*, do PNUD: “just as economic growth is necessary for human development, human development is critical to economic growth. This two-way link must be at the heart of any enlightened policy action” (UNDP, 1991, pp.1-2).

Já para Serge Latouche, um dos maiores defensores do pós-desenvolvimento, o desenvolvimento inscreve-se no campo das ideologias, pois os valores que lhe estão subjacentes não correspondem a aspirações universais, mas ao resultado de uma ocidentalização do mundo. O autor baseia a sua perspetiva no facto de o conceito não existir nas línguas locais de diversas sociedades africanas e de as comunidades animistas não crerem na possibilidade de se controlar a natureza. Partindo desta premissa, considera que não passa de uma “palavra veneno” semelhante àquelas que se entranham no sangue “comme une drogue, pervertissent le désir et obscurcissent le jugement” (1995, p.25). No que diz respeito à prática de ações de desenvolvimento, “c’est la guerre économique d’une part (...), c’est le pillage sans retenue de la nature, c’est l’occidentalisation du monde et l’uniformisation planétaire, c’est enfin le génocide ou tout au moins l’ethnocide pour toutes les cultures différentes” (1995, p.26).

Distinta da análise de Amaro (2003), é também a sua leitura da proliferação das aceções e dos novos termos associados ao desenvolvimento na era que denomina de “l’ère des développements ‘à particule’”. Segundo Latouche (2004), a junção de adjetivos à noção não lhe retira a sua conotação capitalista, apenas tem a pretensão de conferir uma componente social e ecológica ao crescimento económico. A este propósito, aponta o desenvolvimento sustentável como “la plus belle réussite dans l’art du rajeunissement des vieilles lunes” (Latouche, 2001, p.7), sublinhando que é o adjetivo “sustentável” que atualmente permite ao termo sobreviver.

Retém-se, no âmbito deste ponto, a complexidade inerente à noção. Longe de se afigurar como politicamente neutra, tanto estimula a circulação de ideias, molda

pensamentos e assume um carácter universalista, como influencia e vota ao insucesso práticas académicas e políticas. Regista-se, igualmente, que a sua dimensão multidimensional, disseminação semântica e uso indiscriminado impossibilitam a apresentação de uma definição consensual e inscrevem-na na categoria de palavras que se prestam a múltiplas interpretações. Como sublinha Rist (2013), a ausência de inteligibilidade conceptual não permite, contudo, negar a existência do desenvolvimento:

comment nier qu'il existe des pays "développés" et d'autres "en développement", des projets de "développement", des ministres de la "coopération au développement", un "Programme des Nations Unies pour le développement", une "Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement" (...), des instituts d'étude du développement", des Organisations Non Gouvernementales (ONG) chargées de promouvoir le "développement" et bien d'autres institutions et actions qui se réclament du même objectif? (p.37)

Este entendimento do desenvolvimento legitima ações e está na origem de várias instituições.

Recuperando as palavras de Azoulay (2002), com as quais o investigador se identifica, "seules les pratiques du développement, elles mêmes contradictoires, peuvent permettre sur le long terme, d'appréhender la signification qu'il convient d'accorder sur un territoire au concept" (pp.28-29).

### **1.2.3. Perspetivas pioneiras do desenvolvimento**

Assume-se que o desenvolvimento tenha conquistado relevância na História Ocidental e no pensamento dos economistas clássicos desde o século XVIII. Porém, é após a Segunda Guerra Mundial que adquire uma posição central na esfera das relações entre os Estados e motiva a emergência de um campo específico de estudo: a economia do desenvolvimento (Assidon, 1992; Azoulay, 2002; Amaro, 2003; Rist, 2013; Moreira e Crespo, 2012; Madaule, 2012; Treillet, 2015; Mounier, 2016). Esta, de acordo com Todaro e Smith (2009), não deve ser confundida nem com a economia "neoclássica" moderna dos países capitalistas, nem com as economias "marxistas" dos países socialistas. A economia do desenvolvimento diz respeito às "economics of contemporary poor, underdeveloped Third World nations with varying ideological orientations, diverse cultural backgrounds, and very complex yet similar economic



problems that usually demand new ideas and novel approaches" (p.7). Já Treillet (2015) destaca que surge "au moment où les populations d'un grand nombre de pays encore colonisés, sur les continents africains et asiatiques, revendiquent leur indépendance et s'engagent dans les luttes de libération nationale" (p.11).

As leituras realizadas no sentido de compreender a quem se atribui a origem desta área sugerem a inexistência de consenso na esfera da investigação. Todavia, centrando a presente análise nos autores acima referidos, outorga-se à obra de Adam Smith, *A riqueza das nações* (1776), o primeiro esboço de uma teoria do desenvolvimento. O economista procurou identificar a natureza e a causa da riqueza das nações, evocando o desenvolvimento como um fenómeno espontâneo e natural, essencialmente assegurado pela divisão do trabalho. Na sua ótica, esta impulsiona a expansão dos mercados, através do aumento da produtividade e da diminuição dos custos de produção, e conduz impreterivelmente ao desenvolvimento. Smith assinala, igualmente, que a riqueza das nações resulta do volume de bens e serviços que estas produzem e que a conquista do desenvolvimento presume a consecução de um determinado número de etapas. De entre essas, destaca os progressos na produção agrícola e o crescimento das exportações. Defensor do liberalismo económico, afirma que o estabelecimento de vínculos comerciais entre países pode ocasionar ganhos para todos, desde que cada um dos envolvidos se foque na produção do(s) bem(ns) em que consegue alcançar maior produtividade (vantagem absoluta) (Assidon, 1992; Azoulay, 2002).

No seguimento da sua investigação, David Ricardo, em *Princípios de economia política e de tributação* (1817), propõe a teoria das vantagens comparativas ou relativas. O seu entendimento afasta-se do anterior no facto de a vantagem absoluta não se afigurar como fator *sine qua non* do enriquecimento e desenvolvimento. Para o autor, qualquer país pode beneficiar da liberalização do comércio e da competitividade dos mercados desde que se distinga na produção de um bem específico e que o produza ao mais baixo custo. Ricardo enfatiza, ainda, o papel das classes sociais no desenvolvimento económico de uma nação, ao frisar que "les ouvriers apportent leur force de travail, les entrepreneurs capitalistes investissent, les propriétaires terriens dépensent leurs surplus en produits de luxe et sont touchés par la loi des rendements décroissants" (Madaule, 2012, p.29). Os investidores capitalistas despontam como o motor do desenvolvimento, pois detêm os rendimentos suscetíveis de ser reinvestidos (Assidon, 1992; Azoulay, 2002; Moreira e Crespo, 2012).

Alguns anos mais tarde, em 1841, o economista alemão Friedrich List, por muitos considerado o primeiro teórico do desenvolvimento (Azoulay, 2002), propôs uma perspectiva singular em relação às dos seus antecessores. Na obra *Sistema nacional da economia política*, identifica o nível das forças produtivas como o fator principal do desenvolvimento e sustenta que este varia em função da relação existente entre as forças produtivas agrícolas e industriais. List advoga que quanto mais harmoniosa for a relação entre ambas mais elevado é o nível das forças produtivas. É este equilíbrio que conduz ao desenvolvimento. O economista preconiza, também, a instauração de medidas protecionistas pelos países mais pobres relativamente aos países mais ricos (Assidon, 1992; Azoulay, 2002; Moreira e Crespo, 2012; Treillet, 2015).

Em 1848, John Stuart Mill, partidário do liberalismo económico, resgata, em *Princípios de economia política*, a premissa alusiva aos diferentes ritmos de desenvolvimento dos países e delineia um esquema ilustrativo da evolução histórica das sociedades. A sua conceção afasta-se das precedentes, ao sustentar que, no decorrer da sua evolução, a riqueza apresenta taxas de crescimento distintas, formas diferenciadas e uma repartição diversificada. Mill defende, ainda, que as fortes estruturas político-administrativas em determinadas sociedades condicionam o seu desenvolvimento. Para ultrapassar a estagnação secular que as particulariza, sugere, entre outras medidas, que (i) os rendimentos provenientes das rendas da terra sejam colocados ao dispor da coletividade; (ii) o regime salarial seja abolido; (iii) se proceda a uma regulamentação dos horários laborais; e que (iv) as heranças sejam tributadas (Assidon, 1992; Azoulay, 2002).

Já no início do século XX, distinguem-se os trabalhos do economista Joseph Schumpeter, dedicados ao capitalismo como processo e como sistema e a uma profunda reflexão acerca da evolução económica. O texto *Teoria da evolução económica*, publicado em 1912, é descrito por Deblock (2012) como “un schéma aussi élégant que précis d’un capitalisme en mouvement, avec ses ruptures et ses continuités, ses phases successives d’expansion et de récession, et bien entendu ce qui l’impulse: l’innovation” (p.2).

A reflexão de Schumpeter destaca-se, todavia, num artigo publicado em 1932, intitulado *Entwicklung (Desenvolvimento)*, no qual questiona a própria essência do desenvolvimento. Na sua ótica, este deve ser compreendido como a transição de um nível normativo do sistema económico para um novo estágio, impossível de decompor em sequências contáveis. Para Azoulay (2002) e Deblock (2012), a conceção do

economista reflete, em parte, a atual distinção entre crescimento económico e desenvolvimento, entre acréscimo quantitativo da economia e a sua transformação qualitativa.

Em larga medida, poder-se-á afirmar que o entendimento de Schumpeter identifica o crescimento como um processo gradual do aumento dos benefícios resultantes do fabrico de artigos idênticos com recurso a métodos de produção semelhantes. O desenvolvimento, por sua vez, emerge como decorrente do fabrico de artigos originais e da génese de novos mercados, ambos indutores de modificações na estrutura de mercado existente. Ou seja, emana da rutura do estado de equilíbrio que perdurava no nível antecedente e requer a adaptação do mercado a uma nova realidade. Nas palavras de Deblock (2012), “à chaque équilibre du système est associée une combinaison spécifique de facteurs de production; c’est un tout stable qui vient bouleverser l’innovation” (p.3). Surge, assim, como um estágio caracterizado por descontinuidades e pela reorganização do sistema, resultantes de uma conjugação distinta e original do aparelho produtivo ou de mudança.

Anos mais tarde, sobressaem os contributos de Harrod (1939) e Domar (1947), cujos modelos identificam a taxa de crescimento do rendimento como imprescindível ao desenvolvimento. A perspetiva dos autores aponta um objetivo de crescimento específico e, conseqüentemente, a planificação das taxas de poupança e de investimento. O crescimento em equilíbrio requer a utilização do capital nacional e um equilíbrio entre poupança e investimento. Como tal, no caso particular dos países mais pobres, sempre que a taxa de poupança nacional não atinge o nível ambicionado, impõe-se o recurso ao apoio externo (Assidon, 1992; Azoulay, 2002; Amaro, 2003; Moreira e Crespo, 2012; Treillet, 2015; Mounier, 2016).

#### **1.2.4. Teorias e modelos económicos do desenvolvimento**

Em meados do século XX, o final da Segunda Guerra Mundial, os processos de descolonização, a dialética “países desenvolvidos/países subdesenvolvidos” e as divergências ideológicas que opõem o Bloco Soviético ao Bloco Ocidental impulsionam e fortalecem as relações políticas e económicas entre os Estados e marcam o início de uma era que preconiza o “desenvolvimento como um projeto coletivo de toda a humanidade” (Rist, 2013). As políticas de desenvolvimento são delineadas e empreendidas de acordo com o panorama geopolítico mundial e sustentam-se num

quadro teórico que, segundo Mounier (2016), se inscreve em duas concepções distintas do subdesenvolvimento: (i) o subdesenvolvimento enquanto produto do desenvolvimento; e (ii) o subdesenvolvimento como um atraso no desenvolvimento. Para o autor, “la première postule que l’analyse est spécifique aux pays non développés. La seconde banalise peu à peu l’analyse du développement en analyse de la croissance et des conditions du rattrapage (*catching up*)” (p.37).

Não se tendo como intuito observar o conjunto dos modelos e de teorias, assinalam-se unicamente os contributos dos autores que, no quadro específico da literatura da Economia do Desenvolvimento, conquistaram maior destaque e que podem ser enquadrados em quatro corpos teóricos centrais: (i) as teorias da modernização; (ii) as teorias da dependência; (iii) a teoria do sistema-mundo; e (iv) a contrarrevolução neoclássica.

#### **1.2.4.1. Teorias da modernização**

As teorias da modernização despontam nos anos quarenta do século XX e indicam a aplicação de processos de modernização aos países subdesenvolvidos, utilizando como modelo os países desenvolvidos e como indicadores, entre outros, a industrialização, a urbanização, a acumulação de capital e o rendimento *per capita*. Assentes na ideia de progresso, pugnam pelo fim do colonialismo, que consideram estar na origem do abrandamento da expansão dos mercados, e sugerem formas de superação do subdesenvolvimento, tais como o apoio ao desenvolvimento.

Paul Rosenstein-Rodan (1943) identifica e descreve os fatores que impossibilitam o investimento industrial nos países subdesenvolvidos e defende a prossecução do crescimento equilibrado. A sua teoria advoga a concretização de estratégias de *big push* (grande impulso), centradas na abertura dos países ao investimento externo e num maior envolvimento do Estado na planificação e na coordenação de programas promotores de infraestruturas económicas e sociais (comunicações, energia, acesso à água, serviços públicos...) e de infraestruturas produtivas privadas. Este investimento simultâneo é encarado como propulsor de um crescimento mais rápido do que o oriundo de projetos implementados separadamente.

No que respeita ao prosseguimento do crescimento equilibrado, na visão de Rosenstein-Rodan, este apresenta como condição subjacente o cumprimento da

interdependência entre a oferta e a procura global e entre a oferta e a procura setorial. A este propósito, Azoulay (2002) refere que

l'ensemble d'industries ainsi créées doit fournir des revenus susceptibles de provoquer une demande de biens de consommation non durables égale à l'offre de ses biens. L'objectif de cet investissement simultané est d'obtenir une complémentarité horizontale de l'industrie légère. La planification d'un ensemble d'industries entraîne une croissance plus rapide que celle obtenue par une programmation de projets séparés, car leur produit marginal social est supérieur à leur produit marginal privé. (pp.120-121)

Em larga medida, consolida-se a ideia de que a estratégia de desenvolvimento equilibrado passa pela coordenação dos investimentos e não pelos mecanismos de mercado.

Ragnar Nurske (1952, 1953), por seu turno, aponta o “ciclo vicioso da pobreza” como causa do subdesenvolvimento. Para o economista, existe “un faisceau circulaire de forces qui agissent les unes sur les autres de telle façon qu’elles maintiennent un pays pauvre dans un état de pauvreté” (citado por Azoulay, 2002, p.118). A seu ver, o baixo rendimento *per capita*, que caracteriza os países mais pobres, ocasiona o baixo poder de compra e a dificuldade em poupar, impossibilitando a constituição de capital e originando a reprodução da pobreza. À semelhança de Rosenstein-Rodan, defende a implementação de estratégias de crescimento equilibrado, incentivando a aplicação de capital em setores industriais diversificados e a mobilização de recursos para financiamento, nomeadamente através da intervenção externa.

Em 1954, Arthur Lewis propõe um modelo de economia dual constituído pelo setor tradicional (de subsistência) e pelo setor moderno (capitalista). A sua perspetiva aponta a retração do primeiro e a expansão do segundo como condições *sine qua non* do desenvolvimento. Segundo Lewis, o entendimento das economias dos países subdesenvolvidos passa pela presença, nestes contextos, de um excedente de mão-de-obra de baixo custo no setor tradicional que pode ser absorvido pelo setor moderno. A exequibilidade desta conquista, indutora da migração do meio rural para o meio urbano, resulta da perceção de salários mais aliciantes, mas que permanecem baixos e fixos. Os lucros provenientes do florescimento do setor propiciam os reinvestimentos e, conseqüentemente, a promoção do setor moderno em detrimento do rural.

Cimenta-se, assim, a convicção de que, a partir desta premissa, se transpõe a escassez de recursos derivada das baixas taxas de poupança, já que os lucros aumentam em proporção ao rendimento nacional. O mesmo autor acrescenta que o investimento deve provir de privados, mas igualmente do Estado. No caso em apreço, recomenda o investimento indireto, por meio de empréstimos procedentes do sistema bancário, e o investimento público no setor social. Os efeitos destas ações são visíveis a curto e longo prazo. De facto,

à court terme, le risque d'inflation existe par l'accroissement des dépenses publiques et la rémunération par l'État de nouveaux travailleurs issus du secteur traditionnel. Plus de monnaie est mise en circulation alors que la quantité de biens de consommation produits ne change pas dans le court terme avec la construction d'infrastructures. L'État doit ponctionner cet excédent de monnaie par l'impôt ou l'emprunt. S'il ne le fait pas, la spirale inflationniste s'engage. À long terme, l'inflation se termine au moment où la croissance du produit intérieur brut s'accompagne d'une augmentation des recettes fiscales et des profits réinvestis. Cette action de l'État peut donc avoir lieu sans qu'il y ait réduction de la production des biens de consommation. (Azoulay, 2002, p.89)

Depreende-se, na sequência do mencionado, que o modelo de Lewis encoraja o abandono progressivo do investimento no setor agrícola, observado como pouco produtivo e parcamente lucrativo.

François Perroux (1955), por seu turno, defende que o desenvolvimento é desigual a nível setorial e espacial. De acordo com a sua análise, num mesmo espaço geográfico, coexistem dois polos de crescimento distintos: (i) polos dinâmicos, onde se concentra a acumulação de capitais, de técnicas e de mão-de-obra, e (ii) polos não dinâmicos, nos quais o crescimento não se verifica se não for induzido. Como tal, o crescimento não se propaga de forma idêntica nos diferentes setores nem no espaço. Ele é o fruto de desequilíbrios e depende de unidades motoras (empresas e indústrias). No entendimento do economista francês, são as unidades motoras que instigam o desenvolvimento e que impulsionam o crescimento nos polos não dinâmicos e na economia em geral (teoria dos polos de crescimento). Sugere, igualmente, que o investimento na conceção e expansão de polos dinâmicos deve provir de investidores e do Estado (Azoulay, 2002; Moreira e Crespo, 2012).

Posteriormente, Albert Hirschman (1958) sublinha que os países subdesenvolvidos não dispõem do capital que o investimento simultâneo em setores

diversificados requer e aponta para o aumento de incentivos ao investimento e para a diminuição/substituição dos produtos importados por produtos locais. Seguindo a linha de Schumpeter, a sua teoria ancora-se na imprescindibilidade da criação de desequilíbrios táticos, promotores de mudanças. Os desequilíbrios “*créés par des impulsions initiales dans l’économie engendrent des goulets d’étranglement qui, pour être éliminés, doivent susciter en retour des investissements en matière d’infrastructures économiques et sociales*” (Azoulay, 2002, p.123).

Da teoria de Hirschman ressalta, ainda, o facto de o economista propor, numa fase inicial, a aplicação de capital em infraestruturas pesadas, que considera geradoras de um maior valor acrescentado, e um envolvimento ativo do Estado na valorização do investimento nos setores-chave.

Walt Rostow (1960), por sua vez, descreve o subdesenvolvimento como um atraso no processo de desenvolvimento e entende o desenvolvimento como um estágio que se alcança mediante o crescimento económico, a emergência de uma classe empreendedora e a existência de um excedente de mão-de-obra, proveniente do setor tradicional. Advoga que todas as sociedades percorrem um padrão linear de desenvolvimento que carece a persecução de cinco etapas – teoria das etapas de crescimento: (i) a sociedade tradicional – caracterizada pela estagnação e por uma economia de subsistência; (ii) a sociedade de transição – na qual se inaugura a promoção de trocas comerciais e de técnicas e se verifica um aumento da taxa de poupança; (iii) a descolagem (*take-off*) – onde se observa um aumento significativo dos recursos, a emergência de setores inovadores (*primary/leading sectors*) e o surgimento de um enquadramento político, institucional e social que sustenta o processo de industrialização e o crescimento económico; (iv) o caminho para a maturidade – caracterizado por progressos substanciais no campo tecnológico, no conjunto das atividades, e pela diversificação da produção; e (v) a era do consumo de massa (Treillet, 2015). A transição de uma etapa para a outra apresenta o investimento como motor, o qual pode provir da classe empreendedora nacional ou de capitais externos. Rostow defende também que o desenvolvimento se inicia quando a taxa de investimento ultrapassa, em dez pontos percentuais, a taxa de crescimento da população e a taxa de rendimento nacional (Azoulay, 2002).

Pelo exposto neste ponto, poder-se-á concluir que, no quadro da escola da modernização, prevalece a ideia de que a resolução dos problemas de desenvolvimento passa por mudanças estruturais, sustentadas por uma acumulação de capital e pela

industrialização. É a partir desta premissa que emergem os estudos e as teorias que regeram as relações políticas e económicas entre 1945-1975, durante o período designado de “anos dourados” ou “trinta gloriosos” (Azoulay, 2002; Amaro, 2003; Rist, 2013; Treillet, 2015). Procura-se observar o subdesenvolvimento e as suas causas e delinear políticas suscetíveis de serem implementadas nos países pobres. Pese embora no conjunto das teorias analisadas predomine uma linha comum, estas podem ser enquadradas em três modelos de desenvolvimento distintos: (i) o modelo de crescimento (equilibrado ou desequilibrado); (ii) o modelo dual; (iii) o modelo linear.

No modelo de crescimento (equilibrado ou desequilibrado), inscrevem-se as perspetivas de Rosenstein-Rodan (1943), Nurske (1952, 1953), Perroux (1955) e Hirschman (1958). Com relação ao crescimento equilibrado, defendido pelos dois primeiros, Azoulay (2002) menciona a existência de várias limitações e, ou, deficiências. A primeira reside no facto de este não ter em consideração os recursos produtivos existentes nas economias dos países subdesenvolvidos. Segundo o autor, o modelo

met l'accent sur la complémentarité des activités industrielles mais néglige les relations de concurrence qui s'instaurent entre ces industries sur le marché des facteurs de production; concurrence d'abord au niveau des moyens de financement, puisque l'épargne est rare; concurrence au niveau du marché du travail puisque n'existe qu'une offre limitée de cadres et d'ouvriers qualifiés. (p.122)

A segunda crítica incide sobre as questões salariais, mais concretamente no facto de a mobilização dos trabalhadores do setor agrícola para o setor industrial não pressupor grandes diferenças de remuneração.

A terceira apreciação negativa recai sobre a perceção da pré-existência de um setor industrial nas economias subdesenvolvidas, ou seja, “le rôle du secteur agricole n'est pas pris en compte, en particulier sa liaison avec le secteur industriel (fourniture de main-d'œuvre, de produits agricoles de consommation, d'*inputs* pour l'industrie)” (Azoulay, 2002, p.123).

A quarta crítica apontada por Azoulay (2002) provém de Hirschman, que classifica o modelo de irrealista, ao considerar que “un pays qui aurait assez de ressources financières pour mener une stratégie de croissance équilibrée ne pourrait être qu'un pays développé!” (p.123). No que concerne ao crescimento desequilibrado,



legitimado por Perroux (1955) e Hirschman (1958), distinguem-se a criação de polos de industrialização e o papel ativo do Estado na indução de investimentos e na gestão (Hirschman) e na proteção dos interesses gerais (Perroux).

No modelo dual de Lewis (1954), sobejamente aplicado nos anos 1950 e 1960, o lucro emerge como essencial ao investimento e ao crescimento. A teoria do economista sugere que o desenvolvimento passa por uma retração progressiva do setor tradicional e pelo reforço do setor moderno graças, entre outros, ao excedente de mão-de-obra procedente do primeiro. O aumento da produtividade permite aos investidores e ao Estado um acréscimo dos seus lucros e a possibilidade de reinvestirem, favorecendo, progressivamente, novas contratações e um aumento dos salários, até que se atinja um ponto de equilíbrio entre a produtividade e os valores salariais auferidos. Segundo Azoulay (2002),

au terme de ce processus, tout l'excédent de main-d'œuvre est absorbé par le secteur capitaliste, les revenus et les salaires s'élèvent dans le secteur de la subsistance où la main-d'œuvre n'est plus abondante. Le processus de développement bénéficie aux travailleurs et les profits vont voir leur part diminuer. L'investissement et la croissance vont se ralentir. (p.87)

Assaz apreciado e vastamente aplicado, o modelo de Lewis foi objeto de inúmeras críticas e aperfeiçoamentos. Azoulay (2002) refere como fragilidades, entre outras, o facto de não ser possível assegurar que: (i) todas as sociedades subdesenvolvidas apresentem um excedente de mão-de-obra no setor tradicional; (ii) os lucros obtidos pela classe empreendedora são reinvestidos no país; (iii) o setor moderno conseguia escoar toda a sua produção. Treillet (2015), quanto a ela, assinala que o modelo dual de Lewis foi apontado como “trop simplificateur et faisant abstraction de la complexité structurelle des sociétés sous-développés (...)” (p.123).

Por fim, o modelo linear de Rostow (1961) estabelece a existência de cinco etapas de crescimento económico comuns a todas as sociedades. Este conheceu um grande sucesso no seio das organizações internacionais, mas igualmente inúmeras apreciações negativas. Treillet (2015), por exemplo, detém-se nas análises concebidas pelos economistas Alexander Gerschenkron (1962) e Simon Kuznets (1972). Segundo o primeiro, a teoria das etapas de crescimento de Rostow não explicita uma fundamentação estatística satisfatória:

Les mesures empiriques des caractéristiques propres à chaque étape ne sont pas toujours établies, de même que le tracé précis faisant figure de ligne de démarcation entre les phases de décollage, de croissance auto entretenue et de maturité ; la mesure statistique des incidences directes et indirectes d'un secteur de pointe sur l'ensemble de l'économie est inexistante. (citado por Treillet, 2015, p.17)

Na perspectiva do segundo, carece de caracterização das relações analíticas entre duas etapas que se sucedem e o modelo teórico subjacente “ne met pas ainsi en lumière les processus qui conduisent l'étape précédente à sa fin et permettent le déroulement de l'étape considérée” (citado por Treillet, 2015, p.16).

Em larga medida, o modelo de Rostow assemelha-se ao de Lewis. Ambos citam as taxas de poupança e de investimento como determinantes para a expansão económica (mensurável na análise do rendimento *per capita*) e firmam a sua perspectiva no processo de modernização, cujo motor se concentra na ampliação da esfera de produção capitalista (Lewis) ou empreendedora (Rostow) e na existência de um excedente de mão-de-obra provindo do setor tradicional.

#### **1.2.4.2. Teorias da dependência**

Após cerca de 20 anos de implementação de “receitas” e de modelos de desenvolvimento, os países mais pobres continuavam longe dos objetivos ambicionados. O crescimento económico e os progressos tecnológicos não se verificaram, a distribuição dos rendimentos deteriorou-se e o nível de vida das populações não melhorou.

Nos anos 60 do século XX, a agitação política e intelectual desponta na América Latina e favorece o declínio das teorias da modernização e a emergência de uma nova escola: a escola da dependência. Esta surge como uma reação às estratégias implementadas pelo instituto financiado pela ONU, a Comissão Económica para a América Latina (CEPAL), e contesta os paradigmas preconizados pelos países desenvolvidos, apresentando reflexões e estudos alternativos que fazem uma leitura do desenvolvimento a partir do prisma dos países mais pobres.

De entre os traços gerais que caracterizam os novos modelos e teorias distinguem-se: (i) o pressuposto da existência de uma relação assimétrica entre o centro (países ricos) e a periferia (países pobres); (ii) a perceção de que o modo de

funcionamento do sistema económico mundial vigente incrementa a dependência da periferia em relação ao centro; (iii) o estudo do subdesenvolvimento a partir da análise do impacto das trocas desiguais entre o centro e a periferia; e (iv) a ideia de que a expansão das economias mais pobres passa pela diversificação das exportações e pela aceleração da industrialização (Azoulay, 2002; Rist, 2013; Moreira e Crespo, 2012).

Artur Prebisch, em *The economic development of Latin America and its principal problems*, e Hans Singer, no artigo *The distribution of gains between investing and borrowing countries*, ambos publicados em 1950, debruçam-se sobre os fatores externos do crescimento económico e sobre o funcionamento interno das economias. Os dois autores questionam os modelos existentes, nomeadamente a teoria das vantagens comparativas e do comércio livre, e os seus trabalhos comprovam a ausência de equidade no que respeita à repartição dos ganhos de produtividade e às assimetrias no mercado de trabalho entre países parceiros.

Prebisch e Singer incentivam, igualmente, a adoção, no seio da CEPAL, da industrialização por substituição das importações, com o intuito de atenuar, por um lado, as trocas desfavoráveis e, por outro, a procura externa de produtos industriais passíveis de serem produzidos nos próprios países. Destaca-se, ainda, o facto de Prebisch afirmar que a economia mundial é composta por dois polos com características distintas: o centro e a periferia. Na sua ótica, o centro integra estruturas de produção homogéneas, em que as técnicas de produção modernas são utilizadas em atividades económicas. Já a periferia é formada por estruturas de produção heterogéneas, pois, dependendo dos setores, constata-se a presença de técnicas rudimentares pouco produtivas e de técnicas modernas com uma taxa de produção mais elevada. Para o economista, o subdesenvolvimento decorre, assim, de uma persistente degeneração das trocas entre o centro e a periferia e da heterogeneidade das estruturas de produção desta última, fator que condiciona o aperfeiçoamento técnico e, consequentemente, o aumento dos níveis de rendimento (Azoulay, 2002; Rist, 2013; Moreira e Crespo, 2012).

*A economia política do desenvolvimento económico*, publicada em 1957, de Paul Baran, é apontada como o ponto de viragem do paradigma de desenvolvimento dominante. Baran é considerado o precursor do pensamento da escola da dependência e advoga que o subdesenvolvimento não passa de um movimento ativo que segue o desenvolvimento do centro. A sua obra centra-se no conceito de excedente e na análise de como este se gerou e é empregue nos diferentes sistemas sociais. Para o economista

norte-americano todas as economias apresentam três tipos de excedente: o excedente real, o excedente potencial e o excedente planeado. O excedente real é constituído pelo volume de recursos reais disponível numa economia, após a dedução do consumo. O excedente potencial é o resultado da diferença entre a produção potencial (produção suscetível de ser criada com recurso aos fatores de produção presentes na economia) e o consumo essencial (consumo que satisfaz as necessidades básicas dos indivíduos) (Azoulay, 2002). No que respeita ao excedente planeado, apenas existente nas economias socialistas, este consiste na eliminação do lucro como princípio da organização social (Martins, 2011). Quanto ao excedente potencial, é administrado pelos capitalistas nacionais e estrangeiros, grandes proprietários e comerciantes, sob a forma de lucro, e pode ser o motor do desenvolvimento. Ora, segundo o autor, é o uso não produtivo do excedente potencial, ou seja, a falta de reinvestimento dos lucros na diversificação da produção e da indústria que induz a estagnação (Azoulay, 2002; Martins, 2011).

Gunder Frank, em *O desenvolvimento do subdesenvolvimento* (1966) e em *Capitalismo e subdesenvolvimento na América Latina* (1967), defende que o subdesenvolvimento tem origem no colonialismo e se desenvolve com a inserção das jovens nações no sistema mundial. O autor propõe um modelo de divisão do globo assente numa estrutura piramidal, composta por metrópoles e satélites. A condição de metrópole ou satélite é determinada pela “capacidade positiva ou negativa de apropriar-se dos excedentes gerados por meio das relações económicas internacionais que envolviam não apenas o comércio, mas também a circulação de capitais” (Martins, 2011, p.238). Todas as nações reúnem metrópoles internas e satélites nacionais, regionais e locais e é esta estrutura em pirâmide que permite, entre outros fatores, a obtenção das matérias-primas e dos lucros indispensáveis à constituição do excedente económico. Excedente esse que pode ser absorvido pelas metrópoles internas ou por metrópoles externas que descapitalizam os países periféricos e impulsionam o desenvolvimento do centro (Martins, 2011; Moreira e Crespo, 2012).

Osvaldo Sunkel, por sua vez, publica, em 1967, *Política nacional de desarrollo y dependencia externa*, na qual apresenta uma análise histórica das economias dos países da periferia e descreve os seus traços característicos. Na sua ótica, a dependência e o subdesenvolvimento têm origem em quatro processos: (i) a manutenção das estruturas agrárias tradicionais, que originou uma diminuição das exportações e um aumento das importações de produtos alimentares; (ii) a concentração da economia na

exportação de matérias-primas; (iii) uma industrialização assente na substituição das importações e excessivamente dependente da importação de tecnologias e de investimentos estrangeiros; e (iv) o aumento da dívida externa, originado pelo acréscimo do défice e por receitas fiscais reduzidas. Como consequência destes quatro processos “nuestros países son, desde el punto de vista de la estructura y funcionamiento de su economía, enteramente dependientes” (Sunkel, 1967, p.54). A inversão da situação passa, na perspetiva de Sunkel, por uma reorientação da política económica interna, focada no desenvolvimento nacional e na distribuição mais equitativa dos rendimentos.

No mesmo ano, Celso Furtado destaca-se com *Teoria e política do desenvolvimento económico* (1967), uma investigação dedicada ao estudo comparativo do desenvolvimento em espaços distintos (centro e periferia). Segundo o trabalho realizado, enquanto no centro o desenvolvimento se firma, num primeiro momento, num processo de inovação tecnológica direcionado para a produção de bens de consumo (procura) e só mais tarde para os bens de produção, na periferia este baseia-se na procura. Assim, ao passo que no centro o processo se estabelece numa dinâmica interna, na periferia verifica-se a dependência de uma dinâmica externa. A dinâmica interna permite ganhos de produtividade significativos e, portanto, uma baixa de preços. Esta última, por sua vez, ocasiona um aumento da procura e da oferta que, ao desenvolver-se, fomenta o recurso a tecnologias cada vez mais recentes e inovadoras e uma melhoria das condições salariais. Ora, para Furtado, a acumulação a longo prazo tem, como consequência direta, a criação de estruturas desarticuladas nas economias da periferia. Seguindo esta linha de pensamento, destaca-se, igualmente, o facto de, nos seus trabalhos, o economista brasileiro: (i) considerar que a diversificação dos hábitos de consumo das classes dominantes conduz a um aumento das importações (nomeadamente de produtos de luxo) e, por inerência, à recessão do investimento interno e a um acréscimo do défice; e (ii) defender o investimento e a disseminação das tecnologias de ponta no conjunto dos setores de produção, através de reformas estruturais (Hunt, 1989; Azoulay, 2002).

Já em 1970, Theotonio dos Santos, em *A estrutura da dependência*, apresenta a dependência como o resultado de uma relação de interdependência entre dois ou mais países ou entre estes e o sistema mundial. Ela é “a situação na qual a economia de certos países é condicionada pelo desenvolvimento e pela expansão de outra economia à qual está subordinada” (Dos Santos, 2011, p.5). Neste sentido, entende que o

desenvolvimento dos países mais pobres, a ocorrer, provém da expansão económica dos países dominantes e não de transformações internas, pois estas são condicionadas pelo comércio internacional. O desenvolvimento acontece “dentro do esquema de um processo de produção e reprodução dependente”, visto que repete um sistema produtivo instruído pelas relações mundiais que restringem o desenvolvimento a “alguns setores económicos, ao comércio sob condições desiguais, à competição doméstica, visando dividir o excedente económico assim gerado entre as forças de dominação internas e externas” (Dos Santos, 2011, p.16). Acresce mencionar que Theotonio dos Santos identifica três formas históricas de dependência: colonial, financeira-industrial e a nova dependência (tecnológica-industrial). A sua atenção centra-se em particular nesta última que, acredita, se encontra em “processo de desenvolvimento” e está sujeita às “exigências dos mercados internacionais de produtos e capitais” (Dos Santos, 2011, p.9).

Por fim, os trabalhos do economista egípcio, Samir Amin, de entre os quais Assidon (2002), Azoulay (2002), Moreira e Crespo (2012) destacam *L'accumulation à l'échelle mondiale* (1970), *Le développement inégal, l'essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique* (1973) e *Unequal development: an essay on the social formations of peripheral capitalism* (1976), observam o subdesenvolvimento numa lógica expansionista do sistema capitalista mundial (macroespacial). Para Amin, segundo Azoulay (2002), “les processus d'accumulation lient les économies dominées et dépendantes aux économies du centre par des transferts de valeurs” (p.175) e o subdesenvolvimento advém da exploração dos países periféricos pelos países do centro. A rutura com o sistema mundial é encarada como a única via possível na persecução do desenvolvimento para os países mais pobres. Em larga medida, Amin (1973) defende que as economias centrais apenas expandiram o seu sistema económico aos países periféricos na decorrência da superacumulação de capital, originada pela implementação de uma economia autocentrada que lhes permitiu consolidar o sistema económico interno/nacional (Azoulay, 2002; Moreira e Crespo, 2012).

Na sequência do exposto neste ponto, poder-se-á concluir que, no que concerne à escola da dependência, impera a ideia de que os estudos de Prebisch (1950), Singer (1950) e Baran (1957) se afiguram precursores das reflexões dos autores que lhes sucederam. Constatase, igualmente, que as teorias propostas se focam na natureza e nos efeitos sociais do desenvolvimento nos países que integram o que denominam de

periferia. Não obstante, conquanto predomine uma linha comum, a esta subjazem duas perspectivas bem distintas: uma de cariz estruturalista e outra de índole neomarxista.

Na perspectiva estruturalista, e no seguimento dos trabalhos de Prebisch (1950) e Singer (1950), inscrevem-se, entre outras, as investigações de Furtado (1967) e Sunkel (1967). A persecução do desenvolvimento é percebida como uma modificação estrutural das economias periféricas, ancorada no recurso a tecnologias produtivas modernas e na transformação da organização setorial. Furtado e Sunkel sublinham que a dependência da periferia, relativamente ao centro, advém do modo como a primeira integrou o sistema mundial. Neste sentido, apontam o facto de as economias periféricas se concentrarem na exportação de produtos primários como uma entrave à criação de dinâmicas de crescimento e ao desenvolvimento económico e advogam a realização de transformações estruturais assentes na implementação de estratégias de industrialização por substituição das importações (Hunt, 1989).

Na perspectiva neomarxista, influenciada por Baran (1957), destacam-se, entre outras, as investigações de Frank (1966, 1967), Dos Santos (1970) e Amin (1970, 1973, 1976). O desenvolvimento é associado à expansão da economia mundial. Ao invés de Baran (1957) e Frank (1966, 1967), que enfatizavam a apropriação pelo centro dos excedentes dos países periféricos com recurso a monopólios comerciais, produtivos e financeiros, Dos Santos (1970) e Amin (1970, 1973, 1976) acrescentam o forte dinamismo das economias desenvolvidas a essa capacidade de apropriação de mais-valias. Como refere Martins (2011), partindo das teses de Marx, os economistas inferem que “os monopólios competem entre si e apenas obtêm êxito e ampliam a massa de mais-valia de que se apropriam se apresentarem dinamismo tecnológico” (p.239). Os países periféricos, por sua vez, ao integrarem uma área de especialização produtiva na qual não conquistam um nível de competitividade relevante, não detêm o potencial requerido para a desafiar. Para Martins (2011), sofrem “formas de expropriação de seus excedentes e do valor que produziam e se ajustavam às necessidades de reestruturação dos monopólios que competiam no âmbito da economia mundial” (p.239).

O mesmo autor faz alusão à posição de Dos Santos no que respeita aos ajustamentos empreendidos pelas economias periféricas. Assim, estes não se realizam automaticamente, mas são antes o resultado de influências recíprocas, procedentes do capital internacional e dos núcleos político-institucionais (Martins, 2011).

De referir, ainda, que a perspectiva neomarxista evidencia a premência de uma rutura com a divisão internacional do trabalho vigente, a instituição de um modelo

autocentrado de acumulação de capitais e a expansão da intervenção do Estado com a implementação de regimes socialistas.

#### 1.2.4.3. Teoria sistema-mundo

No final dos anos 70 do século XX, surge uma nova abordagem do desenvolvimento – a perspectiva sistema-mundo. Liderada por Immanuel Wallerstein, esta emerge como um “protesto contra questões negligenciadas e epistemologias enganadoras” (Wallerstein, citado pelo Centro de Intervenção para o Desenvolvimento Amílcar Cabral, [CIDAC], 2013, p.3) e conta, entre outros, com os contributos de Samir Amin, Theotonio dos Santos e André Frank, provindos da escola da dependência.

A abordagem de Wallerstein assenta em duas premissas que a demarcam das anteriores: (i) apresenta como única unidade de estudo plausível o “sistema-mundo”; e (ii) institui que “toda a análise deve ser simultaneamente histórica e sistémica” (Wallerstein, 2000, p.3), defendendo que somente desta forma se pode “encarar seriamente a descrição e explicação do mundo real” (Wallerstein, 2000, p.3).

As fronteiras dos Estados não são concebidas como fronteiras da sociedade, logo “o desenvolvimento de um país só pode ser avaliado quando perspectivado no contexto da globalidade do sistema-mundo” (Moreira e Crespo, 2012, p.35) e o entendimento da história, do desenvolvimento e do subdesenvolvimento só é possível a partir de “uma conceção dinâmica caracterizada por ciclos rítmicos e tendências seculares” (Moreira e Crespo, 2012, p.35).

De entre os diversos estudos e artigos publicados por Wallerstein, assume particular relevância a obra *O sistema mundial moderno*, constituída por três volumes: *The modern world-system, capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century* (1974), *The modern world-system II: Mercantilism and the consolidation of the European world-economy, 1600-1750* (1980) e *The modern world-system, vol. III: The second great expansion of the capitalist world-economy, 1730-1840's* (1989). O primeiro volume debruça-se sobre as origens e condições do sistema mundial, circunscrevendo a observação à Europa e à passagem do feudalismo ao capitalismo. O segundo volume foca-se na consolidação do capitalismo que ocorreu entre 1640 e 1815. Por fim, no terceiro volume, é analisada a conversão da economia-mundo num empreendimento global (CIDAC, 2013; Martins, 2015).



Para Wallerstein, o estabelecimento da economia-mundo capitalista decorre de três factores: (i) a expansão económica com a dimensão do mundo; (ii) o desenvolvimento de métodos diversificados de controle do trabalho para produtos diferenciados e zonas da economia-mundo distintas; e (iii) o estabelecimento de Estados fortes em países que passariam a ocupar uma posição central na economia-mundo capitalista.

O autor defende, também, que o sistema mundial é a consequência da transição do feudalismo para o capitalismo e que este é um sistema social, um “sistema-mundo”,

um sistema que possui limites, estruturas, grupos associados, regras de legitimação e coerência. A sua vida é feita das forças em conflito que o mantém unido por tensão e o dilaceram na medida em que cada um dos grupos procura eternamente remodelá-lo a seu proveito. Tem as características de um organismo, na medida que tem um tempo de vida durante o qual as suas características mudam em alguns aspetos e permanecem estáveis noutros. (Wallerstein, 1974, citado por Martins, 2015, pp.98-99)

Acrescenta, ainda, que o sistema social é determinado por uma estrutura bem definida, por regras de legitimação estabelecidas pelos Estados e que se caracteriza por uma dinâmica de remodelações constantes. Contudo, sublinha que este não se limita a um Estado ou a um conjunto de Estados e, como tal, deve ser designado de mundo e não de Estado. Nesta ótica, poder-se-á afirmar que o “sistema-mundo” não se restringe ao domínio económico, afigurando-se como uma vasta unidade sócio-espacial, resultante da interconexão entre relações económicas, políticas e culturais complexas e uma multitude de unidades distintas (tribos, etnias, povos, cidades-Estado, reinos...).

Prosseguindo a sua reflexão, ressalta que o sistema-mundo é formado por uma divisão funcional e geográfica do trabalho que “legitima a capacidade de certos grupos dentro do sistema explorarem o trabalho dos outros, isto é, receberem uma maior parte do excedente” (Wallerstein, 1974, citado por Martins, 2015, p.99), o que propicia disparidades na distribuição do capital acumulado e do capital humano, assim como a automanutenção do sistema mundo moderno que divide em três níveis:

As economias mundiais são pois divididas em estados centrais e áreas periféricas (...) Existem também áreas semiperiféricas que se encontram entre o centro e a periferia sob uma série de critérios como seja a complexidade das atividades económicas, o vigor do seu aparelho estatal, a integridade cultural, etc. (Wallerstein, 1974, citado por Fortuna, 1987, p.178).

O modelo trimodal de distribuição dos graus de desenvolvimento hierarquiza o mundo em áreas centrais, periféricas e semiperiféricas com características específicas e distintas. As áreas centrais dizem respeito a Estados dominantes, com uma identidade nacional forte e com atividades produtivas mecanizadas e lucrativas, que envolvem altos níveis salariais e uma mão-de-obra especializada (Fortuna, 1987; Martins, 2015). As áreas periféricas remetem, quanto a elas, para Estados que não detêm o controle da sua política interna e onde prevalecem identidades fragmentadas (étnicas ou religiosas). As atividades produtivas circunscrevem-se à produção de produtos primários e não requerem mão-de-obra qualificada (Fortuna, 1987; Martins, 2015). As áreas semiperiféricas, por sua vez, referem-se a Estados que detêm o domínio da sua política interna, que possuem uma identidade nacional média e cujas atividades produtivas não se circunscrevem a produtos manufaturados para o mercado interno, pois são também “exportadores de produtos primários, desempenhando o papel de parceiros periféricos face aos países centrais e de parceiros centrais face a alguns países periféricos” (Wallerstein, 1974, citado por Fortuna, 1987, p.178).

A introdução das áreas semiperiféricas no pensamento de Wallerstein é descrita, pelo próprio, como estruturalmente indispensável no conjunto do sistema mundial ao realçar que são “as razões *políticas*, situadas ao nível do sistema inter-Estados, mais do que as razões económicas que carecem a conservação deste estrato intermédio de países.” Esta perceção é reforçada com o argumento de que se este não existisse “a instabilidade política derivada da tensão permanente entre centro e periferia conduziria o sistema rápida e inevitavelmente ao seu bloqueio e eventualmente ao seu colapso” (Wallerstein, 1974, citado por Fortuna, 1987, p.178).

Note-se que a semiperiferia propicia uma mobilidade sistémica que confere aos Estados a oportunidade de modificar a sua condição estrutural. Os países semiperiféricos podem ser objeto de uma “despromoção” (periferialização) ou de uma “promoção”. O mesmo pode acontecer com os países centrais que podem passar a semiperiféricos, sofrendo uma “desqualificação” e com os Estados periféricos que podem ascender a semiperiféricos. Neste quadro, “é esta mobilidade sistémica, por limitada que possa ser, que confere à semiperiferia o seu carácter de *permanência histórica*, naturalmente ausente das teorias da modernização e da dependência” (Fortuna, 1987, p.176).

Em sí, tomando por base Dos Santos (2000), infere-se que a teoria “sistema-mundo” observa a formação e a evolução do modo capitalista de produção como “um sistema de relações económico-sociais, políticas e culturais que nasce no fim da Idade Média europeia e que evolui na direção de se converter num sistema planetário e confundir-se com a economia mundial” (p.46). Ela entende a evolução do capitalismo como o resultado de um encadeamento de ciclos económicos interrelacionados com processos políticos, sociais e culturais e concebe o “sistema mundo” como um sistema social que engloba todos os Estados. Para além disso, a distribuição trimodal, com a introdução da semiperiferia, põe em causa o determinismo das relações assimétricas do mundo e inaugura a hipótese da ocorrência de uma mobilidade vertical das economias, cujo resultado, como indicam Moreira e Crespo (2012), “depende das dinâmicas de acumulação de capital a nível mundial e das contingências e posicionamentos históricos dos diferentes países” (p.35).

#### **1.2.4.4. Contrarrevolução neoclássica**

Ainda nos anos de 1970, emerge a perspetiva da contrarrevolução neoclássica. Num contexto político-económico marcado pela instabilidade originada pelos dois choques petrolíferos, expressa alterações significativas na “conceção e definição de políticas de desenvolvimento, deslocando o centro da análise da acumulação do capital para a afetação eficiente dos recursos” (Estevão, 2004, p.5). Sugere, igualmente, que as dificuldades prevaletentes nos países mais pobres decorrem de fatores internos e de políticas económicas desastrosas e referem o mercado como a única forma de restabelecer a eficácia deste último e de promover o desenvolvimento.

Tendo como suporte o trabalho de Moreira e Crespo (2012), o modelo compreende três abordagens: (i) a abordagem do “mercado livre”; (ii) a abordagem da “escolha pública” e (iii) a abordagem “amiga do mercado”.

A abordagem do “mercado livre” defende que a persistência dos problemas de desenvolvimento nos países do Sul advém do excesso de intervenção do Estado e de uma afetação de recursos deficitária. As investigações de Shapiro e Taylor (1990), Taylor (1993), Krueger (1974) e Bhagwati (1982), mencionadas por Estevão (2004) e Moreira e Crespo (2012), destacam a falta de eficácia das políticas protecionistas implementadas nesses países. Para Shapiro e Taylor (1990) e Taylor (1993),

os preços dos produtos agrícolas são artificialmente baixos, as taxas de câmbio sobrevalorizadas, as taxas de juro artificialmente baixas e os níveis dos salários industriais em relação aos agrícolas excessivamente elevados e, como tal, conducentes a um padrão de afetação de recursos distorcido, como a consequente redução em termos de eficiência e bem-estar. (citado por Moreira e Crespo, 2012, p.37)

Já para Krueger (1974) e Bhagwati (1982), a esta ineficácia de afetação de recursos acresce a competição por rendas artificiais (isto é, a obtenção de rendas resultantes da atribuição, pelo Estado, de privilégios, tais como direitos de monopólio, a grupos específicos e da proliferação de atividades diretamente improdutivas de procura de lucro.

A abordagem da “escolha pública”, nos anos de 1980, assume, por seu turno, que o Estado não deve ser observado como um “guardião social imparcial e onnipotente”, sendo necessário reconhecer que é constituído por um grupo diversificado de agentes (elites políticas, burocratas, grupos de interesse...) que se associam em prol de interesses pessoais. Segundo Krueger (1990), citado por Estevão (2004) e por Moreira e Crespo (2012), as políticas invocam o “interesse público”, mas dissimulam benefícios particulares e ganhos elevados à custa do erário público, logo a intervenção do Estado apresenta vulnerabilidades, provenientes da pressão exercida pelos atores na procura da maximização de lucros. Este entendimento do Estado faz com que, no âmbito da Economia do Desenvolvimento, constitua um problema e não uma solução, devendo a sua ingerência na economia ser minimizada e substituída pelo mercado.

Na sequência deste pensamento, foram, nas décadas de 80 e 90 do século XX, delineados e implementados programas de reformas estruturais. Estes tinham como escopo fundamental a redução do setor público, o desenvolvimento do setor privado e a liberalização da economia. Depreende-se, assim, que a “escolha pública” defende a “substituição da coordenação macroeconómica do Estado pela coordenação microeconómica do mercado” (Estevão, 2004, p.6) e que “a minimização do papel do Estado na economia é vista como a melhor ação a empreender na promoção do desenvolvimento” (Adelman, 1999, citado por Moreira e Crespo, 2012, p.37).

Já nos anos de 1990, emerge a terceira abordagem, a abordagem “amiga do mercado”. Esta tem origem no seio das instituições de Bretton Woods, sobretudo nos

trabalhos relativos ao papel do Estado no desenvolvimento económico realizados por economistas do BM. De entre esses, destaca-se o documento *World development report 1997: The State in a changing world*, que, logo no início, determina que o Estado é “central to economic and social development, not as a direct provider of growth but as a partner, catalyst, and facilitator. What makes for an effective state differs enormously across countries at different stages of development” (WB, 1997, p.1). A mudança de paradigma supõe que tanto o Estado como o mercado apresentam falhas e que o Estado deve ser olhado como complementar ao mercado, empreendendo ações que assegurem o bom desempenho do segundo.

Na linha do exposto, retém-se que as duas primeiras abordagens tentaram encontrar um consenso entre o FMI, o BM e o Tesouro dos Estados Unidos sobre “as políticas “certas” para os países em desenvolvimento” (Moreira e Crespo, 2012, p.38) o que se materializou no Consensus de Washington<sup>25</sup> e nos Planos de Ajustamento Estrutural impostos aos países do sul, como forma de restabelecer bases de crescimento e desenvolvimento. Retém-se, ainda, que o Consensus de Washington espelha, como sublinha Azoulay (2002), a particularidade “d’avoir réussi à imposer sa rationalité sous-jacente, ses analyses et ses propositions comme des réalités incontournables sur la scène internationale” (p.241). Destaca-se, por último, a perspetiva “amiga do mercado”, que se distingue das duas outras pelo facto de admitir que os mercados são imperfeitos e que as falhas de mercado também ocorrem nos países do norte.

### **1.2.5. Trajetórias e desafios contemporâneos do desenvolvimento**

Atendendo à análise efetuada nos pontos anteriores, percebe-se que os paradigmas se foram modificando em sincronia com a evolução do conhecimento, com os efeitos das políticas concretizadas e com as crises económicas que marcaram a esfera global após a Segunda Guerra Mundial. No que respeita a estas últimas, relembram-se (i) a crise do petróleo (nos anos de 1970), que exigiu um investimento reforçado dos países e a reconversão industrial das economias. Reconversão essa que não se verificou nos países do sul, “levando à deterioração dos termos de troca e ao acentuar das diferenças

---

<sup>25</sup> Williamson (1990, 2004), mencionado por Moreira e Crespo (2012), resumiu a perspetiva do Consenso de Washington aos seguintes aspetos: “disciplina fiscal; reestruturação das despesas públicas; reforma fiscal; liberalização financeira; comercial e dos fluxos de investimento direto estrangeiro; taxas de câmbio competitivas; privatização; desregulamentação; proteção dos direitos de propriedade” (p.38).

tecnológicas, económicas e sociais entre países” (Ferreira, Faria, e Cardoso, 2015, p.14), ao aumento do *gap* entre Norte e Sul e à crise da dívida;<sup>26</sup> (ii) a crise das bolsas asiáticas (no final dos anos 80 do século XX), decorrente da emergência das economias dos «dragões e tigres asiáticos» e das «bolhas» especulativas providas, em parte, do setor imobiliário e da construção civil;<sup>27</sup> e (iii) a crise financeira e das dívidas soberanas, que teve início em 2008 nos EUA e se define por movimentos especulativos, por um sistema financeiro desregulado, por bolhas imobiliárias e pelo acréscimo significativo das dívidas soberanas (Ferreira, Faria, e Cardoso, 2015).

É no decorrer destas crises que as instituições de Bretton Woods conquistam um lugar de destaque nas políticas de desenvolvimento, com a concessão de financiamento aos países em dificuldade. Estes empréstimos encontravam-se sujeitos à implementação de medidas de política económica de austeridade, indispensáveis ao restabelecimento do equilíbrio macroeconómico e ao crescimento sustentável. Contudo, os resultados alcançados foram, na maioria dos casos, contrários aos ambicionados. Como refere Milando (2014), com relação aos países africanos, tal conduziu à

sua entrada num círculo vicioso de consequências desastrosas, deixando-os em situações piores do que antes. O fracasso destes «ajustamentos» deixou muitos dos países em situações de maior vulnerabilidade às conjunturas externas, de depressão económica e de endividamento externo elevados. Estes fatores propiciaram, por seu turno, situações de instabilidade política...” (p.111)

A constatação generalizada de que os modelos defendidos pelos países industrializados não promoviam o desenvolvimento, aliada à crise financeira e das dívidas soberanas e à exigência de novos modelos e condições de desenvolvimento por parte dos países do sul, desencadeou a procura de “novas conceptualizações e

---

<sup>26</sup> Na tentativa de alcançar a industrialização e, consequentemente, o aumento da produção e das exportações, muitos dos países mais pobres, aliciados por taxas de juros relativamente baixas, contraíram empréstimos junto dos bancos comerciais europeus e norte-americanos. Porém, as taxas de juro não se mantiveram inalteráveis e, no início de 1980, conheceram um aumento significativo e insustentável para os países devedores, que deixaram de conseguir honrar os seus compromissos.

<sup>27</sup> As economias asiáticas destacaram-se das restantes economias do Sul, industrializando-se e competindo com os países do Norte. Como sublinham Ferreira, Faria, e Cardoso (2015), “estes países tinham conseguido, com assinalável êxito, criar indústrias com qualidade e preço suficientes para venderem no Primeiro Mundo – o que implicou, igualmente, que a parte da produção vendida internamente tivesse também qualidade e tecnologia de vanguarda, modernizando não só aparelhos produtivos, mas também padrões de consumo urbano” (p.14).

estratégias” (Amaro, 2003, p.52) e “processou a globalização do desenvolvimento, enquanto conceito e enquanto problema” (Ferreira, Faria, e Cardoso, 2015, p.16). Procurando responder de modo adequado às necessidades das sociedades, emergiram novos entendimentos do desenvolvimento. Amaro (2003) categoriza-os em “três fileiras distintas”: (i) a “fileira ambiental”, que integra o desenvolvimento sustentável; (ii) a “fileira das pessoas e das comunidades”, na qual se enquadram o desenvolvimento local e participativo; e (iii) a “fileira dos Direitos Humanos e da dignidade humana”, que encerra o desenvolvimento humano e o desenvolvimento social.

O desenvolvimento sustentável ganha expressão em 1992<sup>28</sup>, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Cimeira da Terra, realizada no Rio de Janeiro entre 3 e 14 de junho, e decorre da tomada de consciência da relevância da dimensão ambiental no desenvolvimento. A noção é oficialmente aceite e torna-se o sustentáculo da cooperação internacional. Durante a Cimeira, são delineados e aprovados cinco documentos, de entre os quais se destacam a *Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento*, que inclui vinte e sete princípios apontados como essenciais à efetivação do desenvolvimento sustentável, e o programa de ação para o desenvolvimento sustentável, Agenda 21, que, ao longo de 800 páginas, prescreve recomendações, define objetivos e prioridades, identifica questões institucionais e avalia os custos das medidas propostas. Acresce sublinhar que a Conferência do Rio assume contornos simbólicos, com a entrada “en force des nouveaux acteurs de la mondialisation, entreprises et ONG, sur la scène internationale” (Brunel, 2015, p.45) e com a instituição de uma nova comissão da ONU, a Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> O termo surge nos anos de 1970, na sequência do aumento demográfico e da crise energética, sob a forma de desenvolvimento ecologicamente viável. A utilização da expressão desenvolvimento sustentável aparece oficialmente em 1980, num relatório produzido por duas ONG ligadas às questões do ambiente e pelo Programa das Nações Unidas para o Ambiente intitulado *La stratégie de la conservation: La conservation des ressources vivantes au service du développement durable*. Anos mais tarde, em 1987, após a realização de um estudo efetuado pela Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento no quadro do ecodesenvolvimento, desponta no relatório deste resultante (Relatório Brundtland), definido como “un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion: le concept de « besoins », et plus particulièrement les besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient de donner la plus grande priorité, et l'idée de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir” (Brundtland, 1987, p.14). A presente aceção associa o desenvolvimento ao meio ambiente e sublinha a situação dramática na qual se encontra uma parte significativa da população mundial.

<sup>29</sup> Esta Comissão deu lugar, em 2013, ao Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável, que se converteu no órgão responsável pela política sobre o desenvolvimento sustentável no seio da Assembleia Geral da ONU e do Conselho Económico e Social das Nações Unidas.

Note-se, ainda, que, nas últimas décadas, se tem procurado reafirmar a importância de manter o desenvolvimento sustentável no centro da agenda internacional, nomeadamente com a organização, por parte da ONU, de conferências que aspiram a comprometer os Estados numa ação global de combate à pobreza, à proteção do ambiente e às alterações climáticas (Amaro, 2003; Moreira e Crespo, 2011; Brunel, 2015).<sup>30</sup> De entre estas, distingue-se a Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável que teve lugar em Johannesburg, em 2002, e durante a qual foi renovado o acordo anterior e assinado o compromisso de “construir uma sociedade global humanitária, equitativa e solidária, ciente da necessidade de dignidade humana para todos” (ONU, 2002, ponto 2), tendo sido também aceite “a responsabilidade coletiva de fazer avançar e fortalecer os pilares interdependentes e mutuamente apoiados do desenvolvimento sustentável – desenvolvimento económico, desenvolvimento social e proteção ambiental – nos âmbitos local, nacional, regional e global” (ONU, 2002, ponto 5). Em larga medida, os pontos citados permitem inferir que o conceito de desenvolvimento sustentável alcança uma aceção mais alargada e passa a conjugar as dimensões de crescimento económico, coesão social e preservação ambiental. Porém, o conjunto de boas intenções firmado e reiterado nas inúmeras conferências está longe de ser consensual e o propósito ambicionado prossegue uma miragem. Como enfatiza Sylvie Brunel (2015),

les partisans de la décroissance et défenseurs de la croissance ne parlent pas le même langage et refusent de s’entendre mutuellement, tandis que le développement durable finit par se résumer à des marchandages de chiffonniers autour du changement climatique et à des diktats érigés contre les populations pauvres au nom du respect d’une biodiversité sanctifiée.” (p. 122)

Já Rist (2013) afirma que, atualmente, “le Sud réaffirme avec force son «droit au développement» et prétend le réaliser avant de pouvoir sérieusement (et à grands frais) protéger la nature (...) Quant au Nord, il se résigne à la croissante économique, même si elle fragilise l’environnement et entraîne l’exclusion sociale” (p.343).

---

<sup>30</sup> A título ilustrativo, referem-se a 3.<sup>a</sup> Conferência das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas, em Quioto (1997), a Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburg (2002), a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas, em Bali (2007) e a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas, em Paris (2015).



Relativamente ao desenvolvimento local e ao desenvolvimento participativo, estes decorrem do conceito de desenvolvimento comunitário adotado pelos técnicos das agências das Nações Unidas, que o apresentam como alternativa ao paradigma vigente. Assente no entendimento de que as sociedades só se transformariam se essa fosse a sua aspiração, passou a defender-se a participação direta dos mesmos nos projetos. O desenvolvimento comunitário ancorava-se em três pilares: “(i) auscultação das necessidades das populações; (ii) mobilização das capacidades locais como ponto de partida para as respostas; e (iii) visão integrada dos problemas e soluções” (Moreira e Crespo, 2012, p.41). O termo terá conhecido diversas reformulações, de entre as quais vingaram as de desenvolvimento local e de desenvolvimento participativo.

Para Amaro (2003), o desenvolvimento local expressa “o processo de satisfação de necessidades e de melhoria das condições de vida de uma comunidade local, a partir essencialmente das suas capacidades, assumindo aquela o protagonismo principal nesse processo e segundo uma perspetiva integrada dos problemas e das respostas” (p.57). DO ponto de partida do projeto de intervenção são as carências identificadas pela comunidade, às quais se procura responder, utilizando os recursos humanos locais. O modelo valoriza o papel e as competências das populações e tem conhecido uma grande aceitação pelas organizações multilaterais e pelos organismos de cooperação bilateral.

O desenvolvimento participativo, por sua vez, apesar de intrinsecamente ligado ao desenvolvimento local, foca-se, segundo o mesmo autor, “na adoção de uma metodologia participativa nos processos de mudança e de melhoria das condições de vida das populações, desde a conceção e decisão à avaliação, passando pela execução, direção e acompanhamento, implicando a afirmação plena da cidadania, nos seus direitos e deveres” (Amaro, 2003, p.57). Tal perceção do desenvolvimento recebeu uma forte anuência por parte das ONG, por conciliar cidadania e capacitação.

Para Moreira e Crespo (2012), o desenvolvimento participativo “não é apenas uma melhoria genuína e duradoura das condições de vida e de existência, mas também uma luta política pelo *empowerment* dos indivíduos<sup>31</sup>” (p.42). Já Milando (2014) analisa o desenvolvimento participativo com maior acuidade. Na sua ótica, a enorme aceitação da abordagem requer clareza e objetividade no que concerne ao que ela

---

<sup>31</sup> Moreira e Crespo (2012) recuperam a definição atribuída ao conceito por Friedmann (1992) que designa o *empowerment* como “reforço das capacidades, competências ou poder como condição para o envolvimento dos cidadãos na definição, execução e avaliação de projetos e/ou programas de desenvolvimento e para o exercício de cidadania, além de ser um processo de efetiva formação e aquisição de poderes por parte da população” (p.42).

veicula, e frisa que a “participação tem sido apropriada por diferentes grupos e organizações sociais para fazerem valer os seus interesses e objetivos” e que estes recorrem ao termo para “manipular os supostos beneficiários do «desenvolvimento», em vez de lhes proporcionar o controlo das mudanças sociais e económicas que afetam a sua vida” (p.44). Neste quadro, advoga que há que distinguir o tipo de participação das populações locais nos projetos delineados. Para o efeito, destaca duas conceções: a participação como um meio para atingir um fim e a participação como um fim, em si, do processo de desenvolvimento. Para este autor (2014), enquanto meio, a participação é considerada um “instrumento para a implementação de políticas de desenvolvimento, visando metas ou objetivos predeterminados” (p.44). Ou seja, o foco são os resultados e as metas estabelecidas aquando da elaboração dos projetos e sobrepõem-se ao envolvimento das populações, que se apresentam como meros “instrumentos” de viabilização dos mesmos. Estas “são chamadas a executar aquilo que “os de fora” pensam ser bom e apropriado para elas, sem a sua consulta prévia” (Milando, 2014, p.45). No que toca à participação como fim, esta ocorre como “instrumento para a promoção de objetivos normativos de desenvolvimento, como justiça social, equidade e «democracia»” (Milando, 2014, p.45). Como tal, ao partir das próprias populações, assume-se como um processo democrático e permite ao público-alvo alcançar maiores benefícios. Ao invés de serem instrumentalizadas, as pessoas desenvolvem e põem em prática as suas competências. O autor propõe, portanto, que a índole do *empowerment* se alicerce numa melhoria efetiva da qualidade da participação dos mais desfavorecidos, suscetível de propiciar “um desenvolvimento e justiça sociais sustentáveis e autocentrados” (Milando, 2014, p.48).

No que se refere ao desenvolvimento humano, considera-se que as propostas teóricas e os estudos que estão na sua origem remontam aos anos 60 do século XX, com a teoria do capital humano, com os trabalhos de Perroux, no âmbito da “*économie de l’homme*”, e com a imposição, nos anos de 1970, da satisfação das “necessidades básicas” por responsáveis institucionais de organizações internacionais.

Relativamente à teoria do capital humano, esta havia realçado os ganhos de produtividade gerados pelo “factor humano” e defendido que os conhecimentos, a capacidade e a experiência das pessoas as tornava economicamente mais produtivas. Logo, que o capital humano era essencial ao desenvolvimento das Nações.

O contributo de François Perroux (1964), por seu turno, incidiu sobre a premência de o “desenvolvimento” ser entendido como a “*combinaison des*

changements mentaux et sociaux qui rendent la nation apte à faire croître, cumulativement et durablement son produit réel global” (p.155).

Com respeito às “necessidades básicas”, o conceito foi, pela primeira vez, utilizado em 1972, por Robert McNamara, então presidente do BM, durante um discurso perante o Conselho de governadores da instituição, no momento em que exortou os Governos dos países em desenvolvimento a atribuir maior atenção “aux besoins humains plus essentiels, c’est-à-dire à améliorer la nutrition, le logement, la santé, l’éducation et l’emploi de leurs populations” (McNamara, 1972, citado por Rist 2013, p.289).

Já em 1976, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) recuperou a noção durante a Conferência Mundial do Emprego e instituiu-a como um conjunto de necessidades fundamentais para todos os habitantes do planeta. A declaração emitida nesta ocasião distingue dois elementos constitutivos das “necessidades básicas”:

ils comprennent en premier lieu le minimum de ce qui est nécessaire à une famille au titre de la consommation individuelle, une alimentation, un logement et un habillement convenables, de même que certains articles ménagers et du mobilier. En second lieu, ils portent sur les services de base fournis et utilisés par la collectivité dans son ensemble, par exemple l’eau potable, un système sanitaire, des moyens de transport publics, des services de santé et des possibilités d’instruction et d’activité culturelle. (WEC/CW/F.1., 1976, citado por Rist, 2013, p.291)

As “necessidades básicas” não se restringiam, portanto, a bens materiais e incluíam elementos de cariz político, como os serviços de saúde, a educação, o direito ao emprego e a igualdade de direitos.

No seguimento desta linha de pensamento, em 1990, o PNUD disseminou, no Relatório de Desenvolvimento Humano, o conceito de “Desenvolvimento Humano”, que definiu como um processo que conduz “à l’élargissement des possibilités offertes à chacun. Vivre longtemps et en bonne santé, être instruit et avoir accès aux ressources nécessaires pour jouir d’un niveau de vie convenable sont les plus importantes. S’y ajoutent la liberté politique, la jouissance des droits de l’homme et le respect de soi” (UNDP, 1990, p.10). A nova perspetiva, aliada à ambição de uma relativização da importância do crescimento económico como forma de medir a qualidade de vida das populações, está na origem do IDH. Este envolve três dimensões essenciais: (i) uma vida longa e saudável, medida pela esperança de vida à nascença; (ii) a capacidade de

adquirir conhecimento, medida pela média de anos de escolaridade e anos de escolaridade esperados; e (iii) a capacidade de atingir um nível de vida digno, medido pelo rendimento nacional bruto *per capita*. Desde a sua emergência, conheceu diversas reformulações. Ao IDH foram acrescentados quatro outros índices, considerados importantes na mensuração do desenvolvimento humano, a saber: (i) o IDH Ajustado à Desigualdade (IDHAD), que alinha o IDH com o grau de desigualdade de cada país; (ii) o Índice de Desenvolvimento Humano por Género (IDHG), que compara valores de IDH femininos e masculinos; (iii) o Índice de Desigualdade de Género (IDG), que destaca a capacitação das mulheres; e (iv) o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que mede dimensões de pobreza não relacionadas com o rendimento.

Observando a aceção constante no *Human Development Report 2016 – Human development for everyone*, atualmente o desenvolvimento humano é concebido como

a process of enlarging people's choices. But human development is also the objective, so it is both a process and an outcome. Human development implies that people must influence the processes that shape their lives. In all this, economic growth is an important means to human development, but not the end. Human development is the development of the people through building human capabilities, by the people through active participation in the processes that shape their lives and for the people by improving their lives. It is broader than other approaches, such as the human resource approach; the basic needs approach and the human welfare approach. (UNDP, 2016, p.2)

Depreende-se que os novos contornos que foi adquirindo colocam, atualmente, o Homem no centro das preocupações e instituem o seu bem-estar como objetivo do desenvolvimento. Sincronicamente, compreende-se que os indivíduos conquistaram um papel fundamental e ativo na prossecução desse bem-estar, ao poderem influenciar os processos que moldam as suas vidas. Note-se, também, a advertência para o facto de o crescimento económico se afigurar relevante para o desenvolvimento humano, mas não o fim em si.

Por último, o desenvolvimento social discute-se durante a Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Social, organizada em Copenhaga pela ONU, em 1995. Decorrente dos compromissos sociais veiculados pelo desenvolvimento humano, sendo referido como “o processo de garantia de condições mínimas, bem como de promoção da dimensão social do bem-estar, por parte dos responsáveis dos vários países e

organizações internacionais” (Amaro, 2003, p.59), com o intuito de comprometer os Estados-membros a garantir níveis de bem-estar mínimos às suas populações.<sup>32</sup>

#### **1.2.6. Tendências e dinâmicas da atual cooperação internacional para o desenvolvimento**

É inequívoco que as mudanças decorrentes do final da Segunda Guerra Mundial no sistema internacional foram decisivas no quadro da intensificação da CID. O Plano Marshall, o discurso de Truman, a Conferência de Bandung, o estabelecimento progressivo de agências especializadas das Nações Unidas e a teorização do desenvolvimento, entre outros, determinaram os “alicerces” da CID, firmada em 1961, com a criação do CAD, da OCDE. De facto, a sua génese (Alemanha, Bélgica, Canadá, EUA, França, Itália, Portugal, Reino Unido e a Comissão da Comunidade Económica Europeia) propiciou a planificação das primeiras diretrizes do apoio internacional e definiu “os procedimentos e práticas dos doadores por forma a melhorar a eficácia da Ajuda e a coordenação de esforços e recursos internacionais a favor dos países recetores”<sup>33</sup> (Afonso e Fernandes, 2005, p.51). A Ajuda converte-se numa obrigação de índole moral entre os países do norte e os países do sul.

Este preceito foi consolidado em 1970, através da recomendação da Assembleia Geral das Nações Unidas, que precisou que os países dadores deviam reservar 1% do PIB à Ajuda, dos quais 0,7% se destinariam à Ajuda oficial.<sup>34</sup> Com a presente resolução

*l’objectif est désormais la satisfaction des besoins essentiels, dans une stratégie de croissance et de redistribution pour réduire la pauvreté. Au paradigme du développement et du rattrapage succède celui de la redistribution, où l’aide s’apparente à un impôt international payé par les pays riches au profit des pays dans le besoin. (Jacquet, 2006, p.943)*

---

<sup>32</sup> Salário mínimo, escolaridade obrigatória, serviço nacional de saúde...

<sup>33</sup> O CAD conta atualmente com 30 membros (Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, EUA, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Holanda, Polónia, Portugal, República Checa, Reino Unido, Eslováquia, Eslovénia, Suécia, Suíça e União Europeia). O CAD “é um fórum internacional, em que participam os principais doadores bilaterais e tem como observadores o BM, o FMI e o PNUD” (Afonso e Fernandes, 2005, pp.1-52).

<sup>34</sup> “Chaque pays économiquement avancé accroîtra progressivement son aide officielle au développement des pays en voie de développement et s’efforcera particulièrement d’atteindre, au milieu de la Décennie au plus tard, un montant minimum en valeur nette de 0.7 % de son produit national brut aux prix du marché” (OCDE, 2006, p.46).

A adoção deste valor percentual teve como suporte a determinação da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) instituída pelo CAD em 1969, a saber, “l’apport de dons et de prêts assortis de conditions favorables provenant du secteur public des pays donateurs, aux fins du développement, hors remboursement du capital, abstraction faite des intérêts” (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico, [OCDE], 2006, p.46)<sup>35</sup> e constitui a parcela mais importante do financiamento do desenvolvimento, procedente de fluxos públicos oficiais. A aceção foi revista e fixada em 1972, especificando, desde então, que a mesma comporta

des ressources qui sont fournies aux pays moins développés et aux institutions multilatérales par des organismes officiels, y compris des collectivités locales ou par leurs organismes gestionnaires qui, considérés séparément, au niveau de chaque opération, répondent aux critères suivants: a) être dispensés dans le but essentiel de favoriser le développement économique et l’amélioration du niveau de vie dans les pays les moins développés; b) revêtir un caractère de faveur et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 % (pour un taux d’actualisation de 10 %). (OCDE, 2006, p.16)

Para além dos fluxos referidos, o financiamento do desenvolvimento integra presentemente donativos de ONG e fluxos privados. Os primeiros são canalizados para os países em desenvolvimento como donativos particulares e sem fins lucrativos. Já os segundos assumem a forma de transações financeiras efetuadas por empresas ou indivíduos (sobretudo recorrendo investimentos diretos).

Assume-se que a compreensão do desenvolvimento como uma preocupação comum e de responsabilidade partilhada colocou novos desafios à CID, particularmente no que respeita ao financiamento e aos modelos teóricos e operacionais. O planeamento e a implementação de ações concertadas tornam-se imprescindíveis e requerem abordagens inovadoras que respondam eficazmente às dificuldades identificadas.

Reforçando o mencionado, considera-se que os paradigmas práticos que orientaram a CID<sup>36</sup>, entre os anos de 1960 e o início do novo milénio, se pautaram por uma conceção economicista do desenvolvimento. O paradigma dos projetos setoriais, materializado, até ao final dos anos setenta, sob a forma de doações e de empréstimos,

---

<sup>35</sup> A instituição da APD pelo CAD permite distinguir estas verbas dos restantes fluxos de financiamento oficiais, nos quais se inscrevem, entre outros, os empréstimos e os créditos à exportação.

<sup>36</sup> Entendidos como “conjuntos de soluções de modos de fazer cooperação” (Sangreman e Santos, 2012, p.6).

concebida que os intervenientes eram “capazes de absorver a ajuda internacional em capital financeiro e humano e aproximar-se dos modelos ocidentais afastando-se dos intervenientes tradicionais detentores de um capital socialmente desapropriado” (Sangreman e Santos, 2012, p.7). Contudo, a insuficiência deste modo de canalizar fundos da CID levou a que, no início dos anos de 1980, os intervenientes adotassem as teses neoclássicas concretizadas em empréstimos para ajustamento setorial e estrutural (paradigma do ajustamento estrutural ou Washington Consensus). Esta alteração não permitiu, no entanto, atingir os objetivos ambicionados, verificando-se, ao invés, um aumento exponencial das desigualdades entre os países do norte e do sul (Amaro, 2003).

O insucesso de ambos originou “um conjunto de propostas de alteração da necessidade financeira da ajuda, bem como do conhecimento sobre a metodologia a adotar para que a CID fosse mais eficaz” (Sangreman, 2009, p.20). Dos trabalhos e debates realizados destaca-se a relevância de os atores dominantes anuírem ceder parte do seu poder a outros participantes, nomeadamente aos beneficiários e a atores não estatais. Esta acabou por se materializar na Conferência Mundial sobre Financiamento para o Desenvolvimento, em 2002, com a Declaração de Monterrey, e nas Reuniões de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda (Roma, 2003; Paris, 2005; Acra, 2008; e Busan, 2011), colocando a eficácia da Ajuda no centro do debate internacional (paradigma da eficácia da Ajuda ou Monterrey Consensus).

Com relação à Declaração de Monterrey, salienta-se o facto de a mesma ter instituído como sexta área fundamental à CID o aumento da “coerência das estruturas financeiras mundiais e regionais e promover a justa representação dos países em desenvolvimento no processo de tomada de decisões ao nível internacional” (Afonso e Fernandes, 2005, p.11). Reconhece, igualmente, (i) que a CID deve ser uma parceria global (que inclui dadores, destinatários e atores não governamentais...), criando um maior equilíbrio; (ii) que “a principal responsabilidade pelo incremento do desenvolvimento é da competência dos Governos dos próprios países, os quais devem pôr em prática políticas e quadros institucionais adequados e tomar decisões, por vezes difíceis mas necessárias, para assegurar a sua completa implementação” (Afonso e Fernandes, 2005, p.11); e (iii) que “os países pobres não podem alcançar as metas, ou seja fazer progressos significativos nesse sentido, sem a cooperação e o apoio da comunidade internacional” (Afonso e Fernandes, 2005, pp.11-12).

A despeito do indicado, importa, ainda, observar os Objetivos de

Desenvolvimento do Milénio (ODM) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), uma vez que a literatura consultada considera que materializam os desafios inerentes às dinâmicas de um mundo cada vez mais global e desigual.

No que toca aos ODM, acredita-se que a sua aprovação por 192 países e 23 organizações internacionais, em 2000, no seio da ONU, constituiu um passo memorável relativamente à delineação de um quadro para um desenvolvimento assente na persecução de objetivos de interesse universal: “personne ne saurait en effet s’opposer à réduire la pauvreté, à généraliser l’éducation primaire, à promouvoir l’autonomie des femmes, à combattre les maladies, à préserver l’environnement ou à renforcer la collaboration internationale” (Rist, 2013, p.407). Apresentando metas concretas e mensuráveis, por meio de indicadores, os ODM tornaram-se referência para

a avaliação de políticas, de projetos, dos avanços e retrocessos dos países e das regiões em algumas áreas-chave do Desenvolvimento. Os ODM permitiram agregar uma grande diversidade de iniciativas e de atores em torno de uma agenda comum e, por serem simples e relativamente consensuais, facilitaram a sua difusão e apropriação, constituindo-se como mais uma ferramenta para que as populações e as organizações da sociedade civil pudessem exigir transparência e prestação de contas aos decisores políticos. (Ferreira, 2013, p.8)

Não obstante, embora o balanço geral das metas definidas para cada um dos ODM permita apontar aspetos positivos e negativos, estes assentaram em números genéricos, impossibilitando, crê-se, a identificação das diferenças persistentes entre países e dentro dos próprios países. A esta falha acrescem outras que Ferreira (2013) agregou em quatro grupos e que se subscrevem: o facto de os ODM (i) apenas refletirem uma visão parcial do desenvolvimento, ao não equacionarem questões como a paz e a segurança, a governação e os direitos humanos; (ii) serem restritivos, ao agruparem problemáticas complexas e multidimensionais num número reduzido de metas e ao não instituírem interligações entre eles; (iii) não expressarem uma responsabilidade universal; e (iv) apenas medirem resultados diretos e não impactos.

As inovações introduzidas com a Agenda 2030, aquando da aprovação dos 17 ODS e das 169 metas na cimeira das Nações Unidas de 25 a 27 de setembro de 2015, espelham uma visão mais ampla do desenvolvimento, ao deixarem de se focar unicamente nos países mais pobres e ao incorporarem, para além da erradicação da pobreza, as dimensões económica, social e ambiental. Neste sentido, a passagem dos ODM para os ODS traduziu uma consciencialização alargada dos problemas e dos



desafios, mas também os resultados ambicionados, num quadro global integrado para o desenvolvimento.

No que ao carácter universal da Agenda 2030 diz respeito, este requer diálogo e um maior empenho por parte do conjunto dos atores (Governos, organizações internacionais, organizações da sociedade civil, empresas...). Logo, pressupõe o estabelecimento de parcerias internas e externas (muitas delas assentes na solidariedade) e a ideia de que todos têm um papel a desempenhar na delineação, planificação, aprovação, operacionalização, monitorização e avaliação de projetos e de políticas. Ora, se por um lado a universalidade dos ODS os converte num instrumento coletivo de luta contra os problemas globais e de aprendizagem, por outro exige que os Estados e os restantes envolvidos estejam alinhados na respetiva conceptualização. A existência de divergências condenará a sua operacionalização.

Acredita-se, no entanto, que a universalidade dos ODS carece de um diálogo permanente entre o local, o nacional e o transnacional. Necessita de modificações estruturais e de ações conjugadas que tenham como ponto de partida o nível local e como ponto de chegada o sistema global. Esta transposição das fronteiras nacionais pode, contudo, circunscrever a exequibilidade dos ODS e, por conseguinte, impossibilitar a materialização dos efeitos almejados, uma vez que são suscetíveis de ser apreendidos pelos Estados como uma perda de poder, de controlo político e económico, ver mesmo uma ameaça à soberania nacional.

Quanto ao facto de a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável consistir apenas numa declaração política, propicia o comprometimento da viabilização dos respetivos objetivos e metas. Com efeito, ao não apresentar um carácter vinculativo, a sua prossecução e materialização encontram-se à mercê dos Estados e dos seus governantes, que podem ou não considerá-los prioritários.

Em suma, a reorganização da arquitetura da CID, decorrente das transformações observadas, teve, como sublinham Ferreira, Faria e Cardoso (2015), “implicações profundas nas formas de “fazer cooperação”, de pensar estrategicamente sobre qual o contributo de cada ator para o desenvolvimento e sobre as opções ao dispor de cada país para aproveitar as suas vantagens comparativas” (p.17).

As modificações geopolíticas e económicas, resultantes do rápido desenvolvimento das denominadas economias emergentes, levaram a que os países nestas circunstâncias assumissem uma conduta distinta da vigente, passando de meros recetores de ajuda a países simultaneamente recetores e dadores. De facto, verifica-se

que conquistaram um papel significativo noutros países em desenvolvimento (essencialmente comerciais) e que concebem o financiamento canalizado para esses países não como ajuda ao desenvolvimento, mas sim como “a expressão da solidariedade entre iguais, a existência de benefícios mútuos, a rejeição das condicionalidades políticas e a horizontalidade dessa cooperação” (Ferreira, Faria, e Cardoso, 2015, p.17). Estas alterações sistémicas, aliadas à nova Agenda Global para o Desenvolvimento, materializaram-se numa partilha de responsabilidades entre dadores e beneficiários (doravante considerados parceiros), na diversificação e no aumento das fontes de financiamento e na expansão dos modelos de cooperação.

Retomando o último aspeto, e tendo por base a definição do extinto Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), a cooperação deve ser entendida como a congregação de esforços para “levar a cabo uma tarefa na qual cada participante dá o seu contributo para um fim conjunto previamente consensualizado, segundo uma lógica oposta à competição” (IPAD, 2010, p.35). Como tal, o planeamento e efetivação de ações concertadas assomam como imprescindíveis.

No que toca à cooperação internacional, reconhecem-se pelo menos cinco modelos diferenciados: multilateral, bilateral, triangular, descentralizada e delegada.

A cooperação multilateral é vista como aquela em que os fundos são transferidos para organizações multilaterais, que os utilizam para financiar as suas atividades de promoção do desenvolvimento. A distribuição de recursos tem em consideração o rendimento e a população do país beneficiário e compreende problemáticas comuns a vários Estados.

A cooperação bilateral é definida como “aquela em que os dadores canalizam os fluxos da APD diretamente para os recetores (Governos ou outras organizações)” (Afonso e Fernandes, 2005, p.15), afigurando-se um instrumento de política externa que possibilita o reforço das alianças e da influência política nos países beneficiários e, consequentemente, a expansão do investimento externo. A escolha dos parceiros baseia-se, muitas vezes, quer em critérios de relações históricas, quer nas condições de pobreza, humanitarismo e governação (Afonso e Fernandes, 2005). Porém, a cooperação bilateral pode também ocorrer apenas entre países do sul (cooperação bilateral Sul-Sul). Esta remete para a prossecução de projetos implementados entre países em desenvolvimento, sem condicionalidade política.

A cooperação triangular, por seu turno, refere-se ao modelo cuja elaboração e execução de projetos e de programas passam pelo estabelecimento de parcerias entre

países industrializados e em desenvolvimento ou entre países industrializados, emergentes e em desenvolvimento.

A cooperação descentralizada, por sua vez, diz respeito à cooperação “realizada por entidades subestatais, que não fazem parte da administração central do Estado (municípios, regiões, instituições de ensino, etc.)” (Afonso e Fernandes, 2005, p.15) e inclui o terceiro setor e uma participação efetiva dos diversos intervenientes dos países beneficiários na delineação e concretização dos projetos.

Já a cooperação delegada, enquadra-se na agenda para a eficácia da Ajuda e no "Código de Conduta da UE em matéria de divisão das tarefas na política de desenvolvimento." Ela surge como uma “estratégia de gestão que permite por exemplo que a Comissão Europeia (CE) delegue fundos a um Estado-membro para a execução de programas de cooperação (através de "acordos de delegação") e que os Estados-membros transfiram os seus recursos para a própria Comissão (através de "acordos de transferência")” (Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.).<sup>37</sup> A opção por esta modalidade de cooperação procura proporcionar a mobilização de recursos financeiros importantes para a cooperação do país executante e promover uma maior articulação entre os países da União Europeia (UE).

Pelo exposto, percebe-se que o acréscimo dos fluxos de financiamento do desenvolvimento (internacional, público e privado) e os diversos paradigmas da CID têm permitido aos países recetores da Ajuda tornarem-se mais seletivos na escolha dos seus parceiros, aumentando a capacidade negocial. Infere-se, ainda, que a CID encerra mecanismos estratégicos de política externa que, norteados por uma agenda e por compromissos globais, potenciam a internacionalização de políticas.

### **1.2.7. Atores da cooperação internacional para o desenvolvimento**

A CID envolve atores diversificados. São consideradas entidades que se prestam à promoção do desenvolvimento os Estados dadores, os Estados parceiros (beneficiários/recetores), as organizações multilaterais e a sociedade civil. A natureza, o âmbito e as funções diferem, as “noções constitutivas de cooperação e de

---

<sup>37</sup> Definição constante na página do Camões, I.P. Recuperado de <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/parceiros/uniao-europeia/cooperacao-delegada> [Consultado em janeiro, 29, 2019].

desenvolvimento não unívocas e os instrumentos utilizados para promover o desenvolvimento variam” (Afonso e Fernandes, 2005, p.43).

No que se refere aos países doadores, estes representam os financiadores da APD bilateral, sempre que a Ajuda é diretamente concedida ao país parceiro, ou da APD multilateral, quando facultada aos países beneficiários através de organizações multilaterais.<sup>38</sup>

Relativamente aos Estados beneficiários, os mesmos dizem respeito aos países a que se destinam os fundos e cuja colaboração com os restantes atores é indispensável para assegurar a eficácia e a eficiência dos programas e dos projetos executados. No contexto dos ODS, que presentemente norteiam as políticas da CID, sublinham-se o interesse do fortalecimento dos vínculos entre dadores e beneficiários e a relevância da fixação de parcerias globais imprescindíveis.

Quanto às organizações multilaterais (ou organizações internacionais), tomando como referência o *Glossário da cooperação para o desenvolvimento*, disponibilizado em linha pelo Camões, I.P., uma organização é classificada de multilateral se

1. for dotada de carácter internacional tendo por membros Governos que estão representados, ao mais alto nível, por pessoas no desempenho oficial das suas funções, ou 2. for um fundo gerado de maneira autónoma por um organismo multilateral no sentido do ponto 1. e se, tanto num caso como noutro, ela transforma os recursos que acolhe num todo, de tal maneira que perdem a sua identidade para se tornarem parte integrante do seu ativo financeiro. (IPAD, 2005, p.10)<sup>39</sup>

Já no glossário do CAD da OCDE, estas são entendidas como “instituições formadas por Governos de países que canalizam as suas atividades de forma total ou significativa através destas organizações e a favor do desenvolvimento e da Ajuda a países recetores” (citado por Afonso e Fernandes, 2005, p.45).

Reconhece-se que atualmente as organizações multilaterais possuem um enorme poder na determinação de modelos e de estratégias de atuação com relação à CID. Da mesma forma, a publicação e a divulgação de estudos e de relatórios densos e detalhados têm um impacto considerável no intercâmbio de ideias e de conhecimentos

---

<sup>38</sup> “Du point de vue des donneurs, 70 % environ de l’APD est bilatérale, et 30 % est multilatérale” (Keeley, 2012, p.52).

<sup>39</sup> Definição constante na página do Camões, I.P., Recuperado de [https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/av\\_au\\_glossario\\_coop.pdf](https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/av_au_glossario_coop.pdf) [Consultado em janeiro, 29, 2019].

e na difusão de políticas globais. Porém, corroborando Afonso e Fernandes (2005), a ampla diversidade de organismos carece de diferenciação. Seguindo a proposta das autoras, é possível agrupá-los de acordo com o seu carácter (global ou regional), vocação e área(s) de intervenção. Nesta lógica, as organizações que atuam como mediadores financeiros entre os Estados são designadas de instituições financeiras. Estas abrangem o FMI, o Grupo do BM, mas também Bancos Regionais de Desenvolvimento como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (1960), o Banco Asiático de Desenvolvimento (1966) e o Banco Africano de Desenvolvimento (1966).

Com relação ao FMI, criado em 1944 com o intuito de “promover a saúde da economia mundial” (Fundo Monetário Internacional, [FMI], 2018, p.2), este procura “estimular a cooperação monetária global, proteger a estabilidade financeira, facilitar o comércio internacional, promover altos níveis de emprego e crescimento económico sustentável e reduzir a pobreza em todo o mundo” (FMI, 2018, p.2). Atualmente, conta com 189 membros e o seu trabalho concentra-se em:

- (1) Prestar assessoria sobre a adoção de políticas para alcançar a estabilidade macroeconómica, acelerar o crescimento económico e aliviar a pobreza. (2) Disponibilizar financiamento (...). (3) Oferecer assistência técnica e formação (...) para ajudar os países membros a construir e fortalecer suas competências técnicas e instituições para implementar políticas económicas sólidas. (FMI, 2018, p.2)

Nas palavras da Ex-Diretora-Geral, Christine Lagarde, “a cooperação ainda é a melhor forma de criar um futuro mais próspero para todas as nações” (FMI, 2018, p.26) e o FMI afigura-se, na sua perspetiva, como uma organização multilateral chave na sua prossecução.

O Grupo do Banco BM, por sua vez, foi fundado em Bretton Woods nos EUA em 1944, sob a designação de BIRD, com o propósito de apoiar a reedificação dos países destruídos durante a Segunda Guerra Mundial e propiciar o seu desenvolvimento. Nas últimas décadas, foi ganhando relevância e a sua missão viu-se ampliada. Presentemente, comporta cinco organismos distintos, estreitamente relacionados e orientados por dois objetivos: “(1) End extreme poverty by decreasing the percentage of people living on less than \$1.90 a day to no more than 3%; (2) Promote shared prosperity by fostering the income growth of the bottom 40% for every

country”.<sup>40</sup> O Grupo do BM conta com 189 Estados-membros e as instituições financeiras que o compõem pretendem impulsionar o desenvolvimento dos países mais pobres que o integram, estimulando o crescimento económico e a cooperação entre eles. Tem sede em Washington e é constituído:

(i) pelo BIRD, cuja atividade se centraliza na atribuição de financiamento aos parceiros em condições e com taxas e prazos mais favoráveis do que aquelas que são oferecidos pelos mercados;

(ii) pela Sociedade Financeira Internacional (SFI), que, estabelecida em 1956, centra a sua atividade na concessão de apoios ao setor privado das nações em desenvolvimento. A SFI “apply our financial resources, technical expertise, global experience, and innovative thinking to help our clients and partners overcome financial, operational, and other challenges.”<sup>41</sup> Presta, igualmente, assistência técnica, assessoria e aconselhamento aos países e aos clientes;

(iii) pela Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), instruída em 1960, que acorda, entre outros, empréstimos sem juros. Os fundos de que beneficia provêm de contribuições outorgadas pelos países mais ricos. A AID tem um papel fulcral na redução da pobreza, é “responsável pelas diretivas e recomendações quanto às políticas de Ajuda e é hoje um dos principais atores da Cooperação para o Desenvolvimento” (Afonso e Fernandes, 2005, p.47). Em contextos em que o acesso a financiamento é praticamente inexistente e os riscos são extremamente elevados, a instituição emerge como facilitadora no acesso ao crédito e como aliada para as empresas interessadas em investirem nesses países;

(iv) pelo Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI) que, constituído em 1965, apresenta como escopo fomentar a credibilidade entre os Governos dos países em desenvolvimento e os investidores estrangeiros. A CIADI “provides facilities for conciliation and arbitration of international investment disputes”,<sup>42</sup> e

(v) pela Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI), fundada em 1988, com o intuito de incentivar o investimento nos países mais pobres e apoiar “investors and lenders deal with these risks by insuring eligible projects against losses relating to

---

<sup>40</sup> BM. Recuperado de <http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do> [Consultado em fevereiro, 2, 2019].

<sup>41</sup> IFC. Recuperado de <https://www.ifc.org/> [Consultado em fevereiro, 2, 2019].

<sup>42</sup> MIGA. Recuperado de <https://icsid.worldbank.org/> [Consultado em fevereiro, 2, 2019].

currency inconvertibility and transfer restriction, expropriation, war, terrorism and civil disturbance, breach of contract and non-honouring of financial obligations.”<sup>43</sup>

Em referência às instituições da ONU, importa relembrar que a Carta das Nações Unidas, ratificada em 1945 por 50 países, determina como competências da organização assegurar a paz e promover a cooperação em prol do desenvolvimento económico e social.<sup>44</sup> A prossecução dos objetivos e dos princípios assumidos, a evolução geopolítica mundial e os desafios globais impuseram, no entanto, a criação de um conjunto de agências, programas e fundos especializados e institutos de pesquisa e formação que, financiados pelo orçamento da ONU, desenvolvem a sua atividade em áreas diversificadas. De entre estes, destacam-se:

- (i) a UNICEF, estabelecida em 1946, com o desígnio de proteger e responder às necessidades das crianças que haviam sido vítimas da Segunda Guerra Mundial. A UNICEF apresenta atualmente como missão “defender e promover os direitos da criança e criar condições duradouras para o seu desenvolvimento.”<sup>45</sup> O trabalho efetuado alicerça-se na Convenção sobre os Direitos da Criança, reconhecendo-lhes, deste modo, “um conjunto de direitos para que possam viver, aprender num ambiente seguro e protetor, e participar na vida em sociedade”;<sup>46</sup>
- (ii) o Programa Alimentar Mundial (PAM), fundado em 1962 após o sismo que abalou o Norte do Irão, a fim de facultar assistência alimentar à população atingida, converteu-se na organização humanitária mais importante do mundo no combate à fome e à má nutrição;
- (iii) a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (CNUCED), instituída em 1964, para “support developing countries to access the

---

<sup>43</sup> MIGA. Recuperado de [www.miga.org/](http://www.miga.org/) [Consultado em fevereiro, 2, 2019].

<sup>44</sup> “1. Manter a paz e a segurança internacionais e para esse fim: tomar medidas coletivas eficazes para prevenir e afastar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão, ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos, e em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajustamento ou solução das controvérsias ou situações internacionais que possam levar a uma perturbação da paz; 2. Desenvolver relações de amizade entre as nações baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal; 3. Realizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; 4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns” (ONU, 1945: Artigo 1). Atualmente, a ONU conta com 193 Estados-membros.

<sup>45</sup> UNICEF. Recuperado de <https://www.unicef.pt/o-que-fazemos/areas-de-actuacao/> [Consultado em fevereiro, 3, 2019].

<sup>46</sup> UNICEF. Recuperado de <https://www.unicef.pt/o-que-fazemos/areas-de-actuacao/> [Consultado em fevereiro, 3, 2019].

benefits of a globalized economy more fairly and effectively” e “help equip them to deal with the potential drawbacks of greater economic integration”,<sup>47</sup> e

(iv) o PNUD, criado em 1965, que resulta da fusão do Fundo Especial com o Desenvolvimento<sup>48</sup> e do Programa Ampliado de Assistência Técnica das Nações Unidas, e que se afigura um Programa de cooperação central do seio da ONU, ao assumir a coordenação da maioria dos projetos de assistência multilateral. Hodiernamente, o PNUD encontra-se em 170 países e territórios, nos quais incentiva “o crescimento inclusivo e sustentável, de forma contínua e em bases democráticas, sempre em parceria com o Estado, a sociedade civil organizada e o setor privado”.<sup>49</sup> A sua intervenção incide na colaboração no “desenvolvimento de políticas, habilidades de liderança, capacidades institucionais, resiliência e, especialmente, erradicação da pobreza e redução de desigualdades e exclusão social”<sup>50</sup> e os projetos implementados resultam de um trabalho alinhado com as necessidades de cada um dos países.

Ainda no âmbito das organizações multilaterais, enfatiza-se a relevância da UNESCO, do CAD da OCDE e da UE.

A UNESCO é a única agência das Nações Unidas com o termo educação no seu nome, constituindo-se como uma organização especializada na esfera da educação. Foi criada em 1945 por 20 países,<sup>51</sup> com o intuito de estabelecer “the “intellectual and moral solidarity of mankind” and, in so doing, prevent the outbreak of another world war.”<sup>52</sup> Hoje, conta com 193 membros e 11 membros associados<sup>53</sup> e aduz como missão “contributes to the building of peace, the eradication of poverty, and sustainable development and intercultural dialogue through education, the sciences, culture, communication and information” (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, [UNESCO], 2014, p.14) e como objetivos estratégicos:

---

<sup>47</sup> CNUCED. Recuperado de <https://unctad.org/> [Consultado em fevereiro, 3, 2019].

<sup>48</sup> Constituído com o propósito de “Fournir une assistance systématique et soutenue dans les domaines qui sont essentiels pour le progrès technique, économique et social intégré des pays peu développés” (ONU, 1958).

<sup>49</sup> PNUD. Recuperado de <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/about-us.html> [Consultado em fevereiro, 3, 2019].

<sup>50</sup> PNUD. Recuperado de <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/about-us.html> [Consultado em fevereiro, 3, 2019].

<sup>51</sup> Austrália, Brasil, Canadá, China, Checoslováquia, Dinamarca, República Dominicana, Egito, França, Grécia, Índia, Líbano, México, Nova Zelândia, Noruega, Arábia Saudita, África do Sul Turquia, Reino Unido e EUA (UNESCO. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/en/unesco/about-us/who-we-are/history> [Consultado em fevereiro, 6, 2019]).

<sup>52</sup> UNESCO. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/en/unesco/about-us/who-we-are/history> [Consultado em fevereiro, 6, 2019].

<sup>53</sup> Listagem disponível em <http://www.unesco.org/new/fr/member-states/countries/>



- (OS1) Soutenir les États membres pour le développement de systèmes éducatifs qui favorisent un apprentissage pour tous tout au long de la vie, à la fois inclusif et de grande qualité;
- (OS2) Donner aux apprenants les moyens d'être des citoyens du monde créatifs et responsables;
- (OS3) Faire avancer l'Éducation pour tous (EPT) et concevoir le futur agenda international de l'éducation;
- (OS4) Renforcer les systèmes et les politiques scientifiques, technologiques et d'innovation, aux niveaux national, régional et mondial
- (OS5) Promouvoir la coopération scientifique internationale concernant les défis majeurs du développement durable;
- (OS6) Soutenir le développement social inclusif, favoriser le dialogue interculturel pour le rapprochement des cultures et promouvoir les principes éthiques;
- (OS7) Protéger, promouvoir et transmettre le patrimoine;
- (OS8) Favoriser la créativité et la diversité des expressions culturelles;
- (OS9) Promouvoir la liberté d'expression, le développement des médias et l'accès à l'information et au savoir. (UNESCO, 2014, p.14)

A organização refere que a Educação propulsiona o desenvolvimento económico e social e que o investimento neste campo é fundamental. Apoiar a melhoria dos sistemas educativos é contribuir para a estabilidade da Paz, para o desenvolvimento sustentável e para a erradicação da pobreza. A UNESCO defende, igualmente, que “political and economic arrangements of governments are not enough to secure the lasting and sincere support of the peoples. Peace must be founded upon dialogue and mutual understanding. Peace must be built upon the intellectual and moral solidarity of humanity.”<sup>54</sup>

No que se refere ao CAD da OCDE, atendendo ao aludido anteriormente, distingue-se o facto das atividades do Comité se concentrarem (i) na formulação de políticas e de orientações técnicas para a APD e para a CID; (ii) na análise e na avaliação da qualidade e eficácia dos programas de CID executados pelos Estados-membros; e (iii) na recolha, compilação e publicação de dados estatísticos referentes à APD e aos fluxos financeiros destinados aos países beneficiários da Ajuda. O CAD não financia nem executa projetos de CID de forma direta, no entanto concretiza ações de consultoria e define políticas de cooperação bilateral, com vista ao aumento da eficácia da APD. O Comité reúne os principais dadores bilaterais e a União

---

<sup>54</sup> UNESCO. Recuperado de <https://en.unesco.org/about-us/introducing-unesco> [Consultado em fevereiro, 6, 2019].

Europeia e tem como observadores o PNUD e as instituições financeiras do FMI e do Grupo do BM (Keeley, 2012). À data, conta com 30 membros<sup>55</sup> que aceitam as recomendações e se comprometem a aplicar as linhas estratégicas e os critérios firmados nos seus documentos de referência. Anuam, igualmente, despendem 0,7% do rendimento nacional bruto (RNB) à APD.<sup>56</sup> Relembra-se que a APD “(1) provient des gouvernements (centraux ou locaux) ou de leurs organismes d’aide publique; (2) a pour but de contribuer au développement économique et au bien-être des pays en développement; (3) prend la forme de dons ou de prêts à des taux d’intérêt inférieurs à ceux du marché” (Keeley, 2012, p.51). Já a tarefa de seguir de perto os donativos e pressionar os dadores no respeito dos compromissos assumidos compete à OCDE (Keeley, 2012).

Destaca-se, contudo, que a APD se tem revelado cada vez menos representativa no quadro do financiamento global do desenvolvimento. De facto, nas últimas décadas, verificou-se um aumento exponencial de fluxos externos provenientes de fontes privadas e de donativos efetivados por intermédio de ONG. A este propósito, o estudo dirigido por Homi Kharas em 2011, sublinha que

l’APD représentait 82 % des apports d’aide en 1995-98, contre 17 % pour l’aide philanthropique privée et seulement 1 % pour les nouveaux partenaires du développement; une décennie plus tard, en 2005-08, la part de l’aide philanthropique privée avait presque doublé (34 %) tandis que celle des nouveaux partenaires du développement avait été multipliée par cinq (5 %) (citado por Keeley, 2012, pp.56-57)

Tal não significa porém que a APD tenha perdido relevância. Com efeito, embora o contexto económico global dificulte o cumprimento de se afetarem 0,7% do RNB à APD,<sup>57</sup> constata-se um acréscimo dos montantes, em termos absolutos, desde 1960. Assim, enquanto que em 1990 o valor da APD ascendia aos 79. 32 milhares de dólares

---

<sup>55</sup> Listagem disponível em <http://www.oecd.org/fr/cad/lesmembresducad.htm>

<sup>56</sup> A definição da APD é fixada pelo CAD em 1974. Neste sentido sugere-se que, a “Official Development Assistance (ODA) consists of flows of concessional official financing that have as their main objective the promotion of the economic development and welfare of developing countries. They must have a grant element of at least 25% (using a fixed 10% rate of discount). ODA flows comprise contributions made by donor government agencies at all levels to developing countries (“bilateral ODA”) and to multilateral institutions. ODA receipts comprise disbursements by bilateral donors and multilateral institutions” (OCDE. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/46717535.pdf> [Consultado em fevereiro, 6, 2019].

<sup>57</sup> Em 2017, apenas a Noruega, a Suécia, o Luxemburgo e o Reino Unido conseguiram cumprir a meta estabelecida. OCDE. Recuperado de <https://www2.compareyourcountry.org/oda?lg=en> [Consultado em fevereiro, 6, 2019].

americanos (USD), em 2010 rondava os 120.60 milhares de USD e em 2017 atingiu os 144.16 milhares de USD.<sup>58</sup> Em termos relativos, contudo, o contributo dos membros da CAD tem diminuído. Este decréscimo decorre de um aumento exponencial de fluxos provenientes de economias emergentes, como a China e a Índia (Keeley, 2012; Ferreira, Faria, e Cardoso, 2015; OCDE, 2018), que não são membros do Comité e que “rejeitam a designação de «doadores», preferindo ser denominados de «novos fornecedores de cooperação para o desenvolvimento»” (Ferreira, Faria, e Cardoso, 2015, p.29).

De salientar, por último, que o CAD definiu como objetivo, para o período de 2018-2022, “to promote development co-operation and other policies so as to contribute to sustainable development, including pro-poor economic growth, poverty reduction, improvement of living standards in developing countries, and a future in which no country will depend on aid.”<sup>59</sup>

A UE, por seu turno, apresenta-se como uma organização internacional regional com competências gerais. A sua política de cooperação teve início em 1957, após a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), decorrente do Tratado de Roma. A então Comunidade Económica Europeia (CEE), através de ajuda financeira, comprometeu-se a apoiar as antigas colónias de alguns dos Estados-membros. A missão em referência à CID foi, no entanto, evoluindo e, no início do milénio, a ajuda externa focava-se no cumprimento dos ODM. Em 2001, foi criado o Serviço de Cooperação EuropeAid. Cinco anos mais tarde, a UE assinou a Declaração de Paris, empenhando-se na melhoria da eficácia da Ajuda (e consequentemente da coordenação, harmonização e transparência dos projetos/programas financiados e implementados). Já em 2011, o Serviço de Cooperação EuropeAid associou-se à Direção-Geral de Desenvolvimento e das Relações com os Países África Caraíbas e Pacífico. Surgiu então a Direção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação – EuropeAid – e foi redigida e aprovada a Comunicação “Uma Agenda para a Mudança”, com vista a incrementar políticas e práticas “com forte impacto no desenvolvimento, a fim de acelerar os progressos em matéria de erradicação de pobreza.”<sup>60</sup> A este respeito, no referido documento, lê-se que a Agenda pretende dotar “(1) the EU with high-impact development policy and practice

---

<sup>58</sup> OCDE. Recuperado de <https://www2.compareyourcountry.org/oda?lg=en> [Consultado em fevereiro, 6, 2019].

<sup>59</sup> OCDE. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/thedevelopmentassistancecommitteesmandate.htm> [Consultado em fevereiro, 6, 2019].

<sup>60</sup> UE. Recuperado de [https://ec.europa.eu/europeaid/historial-da-cooperacao-e-da-ajuda-da-ue\\_pt](https://ec.europa.eu/europeaid/historial-da-cooperacao-e-da-ajuda-da-ue_pt) [Consultado em fevereiro, 9, 2019].

for the coming decade and give it a leading role in setting a comprehensive international development agenda up to and beyond 2015; (2) support the change needed in partner countries to bring about faster progress towards poverty reduction and the MDGs” (European Commission, [EC], 2011, p.12). Em 2015, a Direção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação – EuropeAid – passou a ser denominada Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (DG-DEVCO) e assumiu a responsabilidade de delinear e de concretizar programas de CID que assegurassem a prossecução da Agenda 2030 da ONU e dos ODS. O seu trabalho rege-se por duas linhas orientadoras: a definição de políticas coerentes e a execução e gestão financeira.

Tomando por base o *Relatório anual de atividades* de 2017, a instituição tem procurado formular uma política de CID e políticas setoriais que contribuam para um desenvolvimento económico, social, humano e ambiental sustentável, para um decréscimo significativo da pobreza, para a promoção dos Direitos Humanos, da Paz, da boa governação, da Democracia, do Estado de Direito e para uma integração gradual das economias mais débeis no sistema económico mundial (EC, 2017). O trabalho da DG-DEVCO tem incidido, entre outros, na promoção do diálogo sobre o desenvolvimento com (i) “non-European Union bilateral donors, emerging economies and with international organisations in order, on the one hand, to present a united European position and, on the other hand, to ensure that the Commission on behalf of the European Union contributes to negotiations in international development *fora*” (EC, 2017, p.7), e (ii) com atores não estatais, como as ONG.

De assinalar ainda que, para além do apoio financeiro e do diálogo com os países parceiros, viabiliza o cumprimento atividades de pesquisa e de avaliação suscetíveis de assegurar a eficácia da Ajuda. Por último, sublinha-se que a UE e os respetivos Estados-membros se afiguram como os principais doadores mundiais da APD. Em 2017, o montante canalizado para a Ajuda externa elevou-se a 75,7 milhares de euros (Comissão Europeia, [CE], 2018). Este valor representa 0,50% do RNB da UE, taxa “nettement supérieur à la moyenne de 0,21 % des membres du Comité d'aide au développement (CAD) ne faisant pas partie de l'UE” (CE, 2018). Aliás, segundo o comunicado de imprensa emitido pela Comissão Europeia em Bruxelas, a 10 de abril de 2018, em 2016, a Ajuda proporcionada alcançou o valor mais alto de sempre e a “APD fournie à titre collectif par l'UE a représenté 57 % de l'APD totale en 2017”,

tendo atingido os 75,7 milhares de euros (CE, 2018). No que toca às modalidades de alocação da Ajuda, distinguem três tipologias:

- (i) l'approche par projet, traditionnelle, permet de financer des projets spécifiques (routes, hôpitaux, écoles, etc.) dans le respect des délais et du budget fixés;
- (ii) l'approche sectorielle implique un transfert de ressources au budget du pays partenaire pour soutenir la mise en œuvre d'une politique dans des secteurs spécifiques;
- (iii) l'aide budgétaire permet d'octroyer directement des fonds au budget général du gouvernement bénéficiaire (CE, n.d.).<sup>61</sup>

Percebe-se, portanto, que a UE proporciona igualmente Ajuda direta, através da concessão de verbas para o Orçamento Geral do Estado dos países parceiros.<sup>62</sup>

Relativamente à sociedade civil e às ONG em particular, importa mencionar que o termo “sociedade civil” surge no pensamento do século XVIII. Segundo Brown e Ainley (2012), o conceito “denotava a ideia de um espaço social que se organizava separadamente, e potencialmente contra, tanto do Estado como da família alargada, as duas instituições sociais que anteriormente dominavam a existência humana” (p.325). Na década de 90 do século XX, a aceção é recuperada para fazer referência a grupos de pressão informais, não estatais e transnacionais” (Brown e Ainley, 2012, pp.325-326). Abrangem entidades privadas sem fins lucrativos, sociedades cooperativas ou ainda organizações religiosas e apresentam como finalidade o bem comum.

Quanto ao termo ONG, a literatura consultada ilustra a impossibilidade de se indicar um significado consensual. Este emerge como multidimensional, do ponto de vista conceptual, fomentando confusões no seio das diversas áreas e das instituições que a utilizam para o enquadramento e legitimação das suas ações. Verifica-se, entre outras questões, a ocorrência de (i) definições generalistas que abrangem um extenso número de organizações não governamentais e sem fins lucrativos; (ii) aceções centradas no escopo da sua atuação: a mudança social e a cooperação internacional; e de (iii) definições estruturais/operacionais. Com relação às últimas, destacam-se as

---

<sup>61</sup> CE, n.d. Recuperado de [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-factsheet-development-cooperation\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-factsheet-development-cooperation_fr.pdf) [Consultado em fevereiro, 6, 2019].

<sup>62</sup> “Celui-ci doit remplir des conditions strictes en matière de réformes et de bonne gestion financière. L'aide, contrôlée de façon rigoureuse, doit se traduire par des résultats concrets au niveau macroéconomique, en matière de gestion des finances publiques, de réduction de la pauvreté ou de réformes économiques et sociales” (CE, n.d. Recuperado de [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-factsheet-development-cooperation\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-factsheet-development-cooperation_fr.pdf) [Consultado em fevereiro, 6, 2019].

cinco características propostas por Salomon e Anheir (1992) para diferenciar uma ONG das restantes organizações: (1) é formal, ou seja está institucionalizada; (2) é privada; (3) não distribui o lucro; (4) é autogovernada; e (5) apresenta um grau elevado de participação voluntária.

Não tendo como propósito discutir os diferentes sentidos do conceito, importa, para além do indicado, salientar que as ONG emergem como atores centrais da designada sociedade civil (ou seja do “terceiro setor”) e atuam em áreas muito diversas (direitos humanos, educação, ambiente...), tendo adquirido maior relevo a partir dos anos 80/90 do século XX, momento em que assumem um papel fundamental no âmbito da CID. Note-se, a este respeito, que as que trabalham no espaço da cooperação aparecem, muitas vezes, denominadas de Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD) e são apontadas como um dos atores que mais alterações tem originado na forma de “fazer cooperação”.

As ONG são encaradas como organizações não estatais promotoras de causas sociais “sem esperar receber mandato das pessoas que supõem representar (Sorj, 2005, p.20). A sua ação abrange não só a resposta de emergência e a construção da Democracia como também a resolução de conflitos, a defesa dos Direitos Humanos, a conservação do património cultural, a preservação do ambiente ou ainda a análise de políticas.

Existem diversos modelos de classificação das ONG, de entre os quais se destacam o de Korten (1987), de Elliott (1987) e de Lewis (2001). Korten (1987) identifica três gerações distintas: a primeira diz respeito às que se focam na ajuda de emergência; a segunda remete para as que se concentram em projetos de pequena escala de desenvolvimento local; e a terceira é referente às que se centram na formação de coligações.

Elliott (1987), por sua vez, distingue as ONG de acordo com a sua orientação, sugerindo a diferenciação entre as que são direcionadas para (1) a *charity/welfare*; (2) o desenvolvimento e (3) a capacitação.

Já Lewis (2001) reconhece três categorias de ONG: (1) as que implementam projetos. Estas são procuradas pelos Governos e pelas organizações multilaterais para executar programas, mobilizam os recursos necessários ao aprovisionamento de bens e serviços e prestam serviços em áreas muito diversas; (2) as catalisadoras, que se caracterizam pela capacidade de inspirar, facilitar e concorrer para a melhoria da reflexão e a procura de soluções promotoras da transformação social; e (3) as parceiras,

que empreendem projetos em parceria com os Governos, com os doadores e com o setor privado.

No que respeita ao seu financiamento, lembra-se que uma boa parte provém da Ajuda ao Desenvolvimento, de corporações, de Governos dos países desenvolvidos, de organizações multilaterais e de partidos políticos, o que tem originado um intenso questionamento com relação ao impacto dos doadores na sua ação.

Por último, sublinha-se o facto de o termo ONG cobrir um extenso leque de organizações, pois, para além de abranger estruturas muito pequenas, compreende organismos de dimensão substancial que geram milhões, que atuam à escala global e que são conhecidas como “Super-ONG”. Quanto a estas últimas, considera-se que há entre 3000 a 4000, todas com sede num país do Norte, mas com filiais ou projetos/escritórios noutros países. De entre as grandes ONG destacam-se a CARE, a OXFAM, a Save the Children, a World Vision, a International Rescue Committee e a Caritas. Estima-se que um quarto do seu financiamento advenha de fundos governamentais, apesar de se perceber uma diferença considerável entre as ONG americanas e as europeias a este respeito. De facto, enquanto o grosso dos recursos das ONG americanas procede do setor público, é essencialmente do setor privado que vêm as verbas das ONG Europeias.

Note-se que, para além destas grandes organizações da sociedade civil evidenciarem uma grande heterogeneidade relativamente ao financiamento, diferem numa série de outros parâmetros, nomeadamente nos valores que orientam as suas missões, na sua atitude perante as regras e na forma como se organizam. Verifica-se, assim, que os valores que regem as ações das ONG evoluíram de acordo com três grandes tradições históricas, a saber: religiosas, não religiosas dunantistas e não religiosas wilsonianas. As ONG de tradição religiosa cristã afiguram-se como as mais antigas e em maior número (Caritas, por exemplo). As ONG de tradição dunantista têm como principal característica o facto de tentarem posicionar-se fora dos interesses do Estado. As ONG não religiosas wilsonianas, por seu turno, ambicionam, entre outros, a projeção dos valores e da influência americana, que creem uma força para o bem. Estas apresentam igualmente como singularidade, a convicção da existência de compatibilidade entre os objetivos humanitários e a política externa americana. No que se refere à sua atitude perante as regras, sublinha-se que as mesmas decorrem de uma tentativa de melhorar a eficiência e a eficácia da sua ação, mas também como forma de

resposta às críticas que, nos últimos anos, lhes têm sido tecidas. Assim, afere-se o desenvolvimento de sistemas de governação mais organizados e de códigos de conduta.

No que concerne à forma como se agrupam, sobressai o facto de parte destas ONG constituírem federações ou famílias de ONG. Isto é, as grandes ONG comportam vários afiliados nacionais, as confederações. Estas crescem em torno do membro fundador, que, regra geral, é aquele que domina a organização. De referir, por último, que a maioria se organiza em rede e, ou, em volta de uma linha de ação como meio de potenciar o seu impacto.

Na sequência do exposto nos pontos anteriores, depreende-se que o fracasso dos paradigmas vigentes, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a nova arquitetura da CID, motivaram a perceção do desenvolvimento como uma preocupação universal e de responsabilidade partilhada, fomentando a instituição de parcerias entre atores. Infere-se, ainda, que, à semelhança do que acontece com os conceitos de desenvolvimento e cooperação, a noção de parceria, no âmbito da CID, não tem uma aceção única e consensual. A Plataforma Portuguesa das ONGD (2016) entende a sua formação como uma agregação de forças e de vontades em torno de algo comum (2016, p.3). Já a ONG OXFAM compreende-as como “relações mutuamente capacitadoras, que têm consciência dos desequilíbrios de poder e se concentram no crescimento mútuo, no desenvolvimento organizacional, reforço institucional e, acima de tudo, em conseguir ter impacto” (2012, p.3). Independentemente da definição que se confira ao termo, ressalta a ideia de que a união em prol de um objetivo comum traz benefícios acrescidos e agiliza a sua concretização. Destarte, nos últimos anos, a lógica de parceria tem ganho uma nova dinâmica, percebendo-se a adoção de abordagens que não só minimizam os desequilíbrios outrora existentes como otimizam a eficácia e eficiência das ações de cooperação. Os modelos de cooperação triangular e de cooperação descentralizada, por exemplo, assentam nessa premissa, relevando o entendimento de que: (i) não existem países beneficiários, mas sim países parceiros; e de que (ii) a cooperação pressupõe o estabelecimento de alianças.

Como enfatiza o Presidente da Plataforma Portuguesa das ONGD, Pedro Krupenski, “a referência a ‘parceria’ e ‘cooperação’ na mesma frase é (deve ser!) uma redundância” (2016, p.5). Com relação aos tipos de parcerias, é possível distinguir, entre outras, as parcerias de cooperação Norte/Sul e Sul/Sul, as parcerias entre o setor público e o setor privado e as parcerias entre Universidades e ONG. Todas elas têm como escopo responder eficazmente às necessidades reconhecidas. Porém, apresentam,



em simultâneo, fraquezas que devem ser devidamente identificadas e contornadas, sob pena de se comprometerem os projetos traçados. Seguindo esta linha, reconhece-se uma série de limites às parcerias, de entre os quais sobressaem: (i) a instituição de relações de poder diferenciadas; (ii) a partilha desigual de recursos e riscos; e (iii) a persistência de imagens estereotipadas. Ora, corroborando o defendido pelo Camões, I.P., importa desenvolver parcerias “inclusivas e abrangentes, que valorizem as mais-valias dos diversos atores”, como tal afigura-se imprescindível “construir consensos, alinhar incentivos e mobilizar recursos numa abordagem holística visando uma cooperação mais eficaz e uma conjugação de esforços”.<sup>63</sup> Considera-se que os atores do desenvolvimento devem empenhar-se na harmonização e no alinhamento do seu papel no âmbito da CID. Isto é, na finalidade da sua atuação: responder aos problemas perseverantes em determinados países e contextos. Crê-se, assim, primordial que (i) o papel de cada um dos atores seja previamente definido; (ii) o conjunto dos participantes se envolva nas diferentes fases dos programas e/ou ciclo do projeto; (iii) o equilíbrio entre os intervenientes seja constante; (iv) os parceiros conservem a sua autonomia e independência; (v) a transparência e a responsabilidade recíprocas sejam garantidas, de modo a reforçar a legitimidade de cada um; e que (vi) se assuma o compromisso de que todos os atores podem beneficiar do conhecimento dos seus pares, concebendo a parceria como uma forma de aprendizagem.

### **1.3. INTERNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DA EDUCAÇÃO**

#### **1.3.1. Delimitações conceptuais**

O fenómeno crescente e o conhecimento limitado sobre as causas, condições, mecanismos de influência e processos subjacentes à internacionalização de políticas, assim como a convergência de práticas e estruturas internacionais, intersectoriais e interorganizacionais têm despertado interesse no campo da investigação em áreas tão diversas como as ciências políticas, as relações internacionais ou a sociologia. Não

---

<sup>63</sup> Camões, I.P. Recuperado de <http://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/parceiros> [Consultado em fevereiro, 9, 2019].

obstante, da literatura continua a despontar um conhecimento limitado e heterogêneo, em parte decorrente do foco das pesquisas e de ambiguidades terminológicas.

Por internacionalização das políticas públicas, os discursos comuns dominantes entendem a acentuação progressiva da interdependência das problemáticas nacionais a nível mundial. Não só os problemas são cada vez mais transfronteiriços e exigem medidas cooperativas de diferentes jurisdições como os próprios processos políticos de agendamento, formulação e decisão se circunscrevem cada vez menos ao Estado-nação. Intrinsecamente relacionada com a europeização<sup>64</sup> e com a globalização<sup>65</sup>, surge como uma inevitabilidade estratégica e política e como motor de uma sintonização que aduz, indubitavelmente, efeitos sobre a governação e a redistribuição de poder. O fluxo entre o local e o global é permanente, a ocorrência de influência e harmonização transnacional de modelos e estruturas sociais inelutáveis e o esboço e implementação de políticas similares inevitáveis.

Nas últimas décadas, várias pesquisas de âmbito internacional têm discutido e estudado a dimensão exógena da planificação da ação pública e o impacto do intercâmbio de ideias e de conhecimentos nas instituições, nos programas e nas políticas nacionais. A despeito da sua pertinência, nota-se a presença de uma confusão analítica, tanto no campo do conhecimento como da investigação, quanto aos termos a que se recorre para observar, descrever, analisar e avaliar estes processos.

Atento a esta problemática, Knill (2005) empreende uma revisão da literatura de referência no sentido de delimitar e definir os conceitos que os explicitam: difusão, transferência e convergência. Recorrendo a perspectivas reconhecidas e tidas como exemplares no âmbito da pesquisa científica, advoga que a difusão e a transferência diferem inequivocamente da convergência, pois enquanto as duas primeiras se centram em padrões de processo, a terceira centra-se em efeitos.

---

<sup>64</sup> Entendida como “um processo de construção, difusão e institucionalização de regras formais e informais, procedimentos, paradigmas políticos, estilos, modos de atuação, interesses e normas partilhados que são, primeiramente, definidos e consolidados ao nível do processo político da UE e, posteriormente, incorporados na lógica do discurso doméstico, nas suas identidades, nas estruturas políticas e nas políticas públicas” (Radaelli, 2003, p.30, citado por Fernandes, 2017, p.8).

<sup>65</sup> Recupera-se aqui aceção de Boaventura Sousa Santos, que entende a globalização como “um fenómeno multifacetado com dimensões económicas, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo” (2002, p.32), reforçando, no entanto, que “não existe estritamente uma única entidade chamada globalização; existem, em vez disso, globalizações; em rigor este termo só deveria ser usado no plural” (2002, p.62), pois “aquilo a que chamamos globalização é sempre a globalização bem-sucedida de um determinado localismo” (2002, p.69).

Relativamente aos processos de difusão, Knill (2005) destaca duas percepções distintas: uma que os concebe como “the process of spreading policies across countries with the possible result of cross-national policy convergence, regardless of the causal factors that are driving this development (e.g. regulatory competition, international harmonization, imposition)” e outra como “a distinctive causal factor leading to policy convergence by voluntary (in contrast to obliged or imposed) transfer of policy models” (pp.766-767).

No que concerne aos processos de transferência, Knill (2005) recupera a definição estabelecida por Dolowitz e Marsh (2000), que os apreende como

the process by knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system. (Dolowitz e Marsh, 2000, p.5)

sublinhando o facto de poderem, ou não, envolver mudanças significativas ao nível do conteúdo e de nem sempre se traduzirem na convergência de políticas transnacionais.

Destas definições ressalta o grau de similitude entre os processos de difusão e de transferência. Ambos partilham a ideia de que “governments do not learn about policy practices randomly, but rather through common affiliations, negotiations and institutional memberships” (Simmons e Elkins, 2004, citado por Knill, 2005, p.767) e requerem que os atores estejam informados sobre as escolhas políticas realizadas noutros contextos. Conquanto as sobreposições conceptuais não devam ser descuradas, importa não ignorar as diferenças analíticas entre elas existentes. Retém-se, assim, que os estudos de difusão possuem um foco inicial mais geral do que os de transferência. A difusão centra-se notadamente nos padrões de adoção de políticas inovadoras ao longo do tempo, a partir da observação de fatores institucionais, culturais, económicos e de desenvolvimento. Já a transferência detém-se sobre as causas e os conteúdos subjacentes aos processos de troca bilateral de políticas (Knill, 2005). Em contraste, os processos de convergência são encarados como um aumento das semelhanças em políticas concretizadas em países distintos. Ou seja,

policy convergence can be defined as any increase in the similarity between one or more characteristics of a certain policy (e.g. policy objectives, policy instruments, policy settings) across a given set of political jurisdictions (supranational institutions, states, regions, local authorities) over a given period of time. Policy convergence thus describes the end result of a

process of policy change over time towards some common point, regardless of the causal processes. (Knill, 2005, p.768)

Infere-se que a difusão e a transferência podem, em algumas circunstâncias, resultar na convergência de políticas. Tal não implica, porém, que a análise empírica de políticas convergentes deva ser o produto da difusão ou da transferência. Para Knill (2005), “convergence studies typically seek to explain changes in policy similarity over time. By contrast, transfer studies investigate the content and process of policy transfer as the dependent variable, while the focus of diffusion research is on explanation of adoption patterns over time” (pp.767-768) (**Quadro 4**).

**Quadro 4: Processos de internacionalização de políticas públicas**

	<b>Difusão</b>	<b>Transferência</b>	<b>Convergência</b>
<b>Foco analítico</b>	Processo	Processo	Resultados
<b>Foco empírico</b>	Características da política	Características da política	Características da política
<b>Variável dependente</b>	Padrões de adoção de políticas inovadoras ao longo do tempo	Causas e conteúdos subjacentes ao processo de transferência de políticas	Mudanças na similitude das políticas

Fonte: Adaptado do Knill (2005)

Na sequência das lacunas existentes na literatura consultada (diversidade de conceitos utilizados para descrever estes processos e inconsistência das aceções), constata-se a pertinência do desenvolvimento de quadros analíticos e conceptuais que permitam uma melhor apreensão dos processos de internacionalização de políticas. A este propósito verifica-se, por exemplo, que o termo difusão é frequentemente utilizado para ilustrar processos de transferência e de convergência (Carafa, 2009; Delpeuch, 2009; Stone, 2001). Já o conceito de convergência ocorre para descrever os *outcomes* de políticas implementadas, para estudar a adoção de políticas idênticas em vários países (análise centrada no conteúdo) e para observar os processos de aproximação de políticas (Boussaguet, Jacquot, e Ravinet, 2014).

### 1.3.2. Processos de difusão de políticas

As investigações referentes à difusão focam-se no *porquê* e no *como* de os autores de políticas reagirem a decisões e a medidas concretizadas noutros contextos. Já as teorias da difusão abrangem “a wide array of assumptions about who the primary actors are, what motivates their behaviour, the nature and extent of the information on which they base decisions, and their ultimate goals” (Dobbin, Simmons, e Garrett, 2006, p.787).

Knill (2005) aponta para a coexistência de duas perceções distintas, baseando a primeira aceção nos estudos de Elkins e Simmons (2005) e de Rogers (1995) e a segunda nos trabalhos de Ken (2000) e de Busch e Jörgens (2005a , 2005b, 2012). Relativamente à primeira, este investigador conclui que os processos de difusão são comumente entendidos como “the socially mediated spread of policies across and within political systems, including communication and influence processes which operate both on and within populations of adopters” (Rogers, 1995, citado por Knill, 2005, p.766). Já a segunda concebe-os como processos voluntários de “importação” de políticas.

Elkins e Simmons (2005) descrevem os processos de difusão como um conjunto de procedimentos caracterizado por uma tomada de decisão interdependente, mas descoordenada. Na sua ótica, os Governos são independentes “in the sense that they make their own decisions without cooperation or coercion but interdependent in the sense that they factor in the choices of other governments” (p.35). Como tal, a interdependência descoordenada é um processo que deve ser estudado segundo uma classe de mecanismos, pois “it is critical – at least, analytically – to de-link process from outcome” (Elkins e Simmons, 2005, p.37) e não faça sentido “to tie the idea of dissemination to the definition of diffusion, although their association is logical and natural” (Elkins e Simmons, 2005, p.37). Recuperam, por esta via, a definição de Strang (1991), que apreende a difusão de políticas como o processo pelo qual a “prior adoption of a trait or practice in a population alters the probability of adoption for remaining non-adopters” (citado por Elkins e Simmons, 2005, p.36). Identificam, igualmente, a presença de dois padrões de difusão: um que remete para situações em que as políticas de um Governo alteram as condições sob as quais os outros Governos fundamentam as suas resoluções (“adaptation to altered conditions”) e outro que aponta para os casos em que a adoção de políticas implementadas noutros países decorre de uma aprendizagem (“learning”). Cada um destes padrões (adaptação e aprendizagem),

conforme defendem, envolve mecanismos<sup>66</sup> diferenciados, ancorados em perspectivas teóricas distintas no que concerne às motivações e às normas comportamentais. Deste modo, “the intrinsic difference rests on whether individuals are motivated by changes in the payoffs associated with different practices or if they are motivated by changes in their “scientific” evaluation of the practices” (Elkins e Simmons, 2005, p.46).

No que se refere ao primeiro padrão, os autores assinalam: (i) as normas culturais – que abarcam as medidas de política, decorrentes da ponderação dos benefícios que a adoção de políticas comuns ocasionam (reputação, legitimidade...); (ii) os grupos de apoio – que reúnem as opções efetivadas com base no número de adotantes e que propiciam um aumento do apoio por parte dos pares, assim como a credibilidade das resoluções no plano interno e externo; e (iii) a concorrência – que congrega as escolhas que têm um impacto sobre a competitividade do país.

Com respeito ao segundo padrão, a difusão via aprendizagem, Elkins e Simmons (2005) indicam: (i) as “cascatas” de informação – que abrangem as situações em que os formuladores não possuem conhecimento ou recursos suficientes para sustentar determinadas medidas e fundamentam as suas respostas no conhecimento acumulado de experiências passadas e ocorridas noutros contextos; (ii) a aprendizagem e disponibilidade – que incluem as resoluções tomadas segundo o critério da redução de riscos e que provêm do entendimento de que a escolha de políticas amplamente aceites terá um impacto positivo em qualquer local; e (iii) os grupos de aprendizagem e de referência – que envolvem medidas procedentes da observação de modelos utilizados em conjunturas com características semelhantes (região do país, língua, religião...). Elkins e Simmons (2005) sugerem que, segundo o mecanismo mobilizado, os processos de difusão têm implicações distintas no bem-estar social. Logo, “identifying the mechanisms of diffusion, in this sense, takes on more importance than a simple accounting of historical sources. Indeed, understanding the path to institutional reform tells us much about the probable performance of the reform” (p.48).

Busch e Jörgens (2005b, 2012), por seu turno, estudam a difusão como “an international spread of policy innovations driven by information flows rather than hierarchical or collective decision making within international institutions” (Busch e

---

<sup>66</sup> Entendidos como “recurring processes which link certain causes to certain effects” (Mayntz, 2002, citado por Busch e Jörgens, 2012, p.234) e como “the causal pathway, process or intermediate variable by which a causal factor of theoretical interest is thought to affect an outcome” (Gerring, 2008, citado por Busch e Jörgens, 2012, p.234).

Jörgens, 2005b, p.149) e, conseqüentemente, como um novo mecanismo de coordenação internacional proeminente no âmbito da governação global. Para estes académicos, os processos de difusão encerram como características: (i) a “apropriação” pelos Estados de políticas de outros países, unilateralmente, incondicionalmente e sem esperar que outros Estados façam o mesmo; (ii) a utilização da comunicação como mecanismo de divulgação (em detrimento da cooperação ou coerção); (iii) a coordenação horizontal de políticas internacionais,<sup>67</sup> situada entre a mudança de políticas nacionais, enquanto resultado de coerção externa ou harmonização internacional (abordagem *top-down*), e mudanças de política provenientes de fatores nacionais (abordagem *bottom-up*); e (iv) o “ajuste adaptativo”, revelador de um efeito homogeneizante (Busch e Jörgens, 2012). É a distinção entre os modos de coordenação *top-down*, *bottom-up* e horizontal que permite a compreensão da “cross-national policy coordination paves the way for an understanding of policy diffusion as a distinct mechanism of global governance and international policy coordination” (Busch e Jörgens, 2012, p.223).

O seu ponto de vista baseia-se em argumentos ilustrados por exemplos empíricos de políticas implementadas na área do ambiente (a disseminação global de leis de enquadramento ambiental e de ministérios ambientais nacionais):

multilateral agreements or coercive imposition are by no means a necessary pre-condition for the international spread of policies and institutional arrangements. Policy innovations can spread rapidly and among a large number of countries merely through voluntary and information-based diffusion processes. (Busch e Jörgens, 2012, p.231)

Ou seja, a difusão surge como uma forma de coordenação de políticas singular, cujos resultados “are not necessarily inferior to those of cooperative decision-making in international institutions or coercive imposition by a hegemonic actor” (Busch e Jörgens, 2012, p.232). Sustentam que a perceção de mecanismos como processos recorrentes, que veiculam determinadas causas e efeitos e que afetam os resultados atingidos. A sua análise permite apreender como o conhecimento sobre políticas de um

---

<sup>67</sup> “The horizontal approach to change treats the decision to adopt regulatory reform as an ‘interdependent’ decision that is taken within a group of actors who closely observe each other. The observation of regulatory reform in one sector increases the probability of regulatory reforms being adopted [...] in the same sector in another country” (Levi-Faur, 2005, citado por Busch e Jörgens, 2012, p.223).

país é assimilado por outro país e convertido em medidas de política similares. Busch e Jörgens (2012) recuperam as quatro categorias de mecanismos de difusão identificadas na literatura: “(1) (boundedly) rational learning; (2) symbolic imitation; (3) norm-based action; and (4) competition” (Busch e Jörgens, 2012, p.234).

No que concerne à primeira, esta ilustra as situações em que os decisores procuram, além-fronteiras, pistas para a resolução de problemas complexos e que, em situações comparáveis, alcançaram resultados satisfatórios. Relativamente à segunda, a imitação simbólica, remete para conjunturas em que a importação de políticas tem como desígnio a legitimação nacional e, ou, internacional. Quanto à ação baseada na norma, esta abrange não só processos de socialização, assentes em preceitos e modos de persuasão normativa difundidos por organizações internacionais e redes de atores transnacionais como também “the scripted execution of a behaviour judged as appropriate” (Busch e Jörgens, 2012, p.235). Já a quarta e última categoria, a concorrência, reporta-se aos mecanismos de adoção ancorados na rivalidade política, resultantes da pretensão de determinados Estados em emergir como pioneiros na delineação e na concretização de medidas passíveis de influenciar mudanças na esfera internacional.

Busch e Jörgens (2012) indicam, igualmente, fatores suscetíveis de interferir na difusão, destacando, neste âmbito, a capacidade de inovação dos países, o contexto político nacional e as instituições do Estado adotante.

Em referência ao potencial da governação por difusão, apontam, entre outros, para o facto de esta poder: (i) apresentar-se como um processo descentralizado; (ii) ter efeitos comparáveis aos da cooperação multilateral e originar uma harmonização ao nível da legislação; (iii) constituir-se como um modelo de governação promissor, em casos em que a cooperação intergovernamental se aparenta complexa; (iv) sustentar a transparência dos Estados, através do aumento da visibilidade da ação política e da legitimação internacional; e (v) ser utilizada por Governos nacionais e, ou, organizações governamentais “deliberately influence diffusion processes and thus make use of policy diffusion as a means of international governance” (Busch e Jörgens, 2012, p.238).

No que toca aos limites da governação por difusão, consideram que a dimensão temporal pode afigurar-se um obstáculo no que concerne ao alcance de áreas problemáticas específicas, onde a coordenação por difusão desponta como promissora. É, ainda, mencionado como limite a “path dependence”, uma vez que “problems that



are hard to solve due to a problem structure that is difficult to place on political agendas or that lack straightforward technological solutions are unlikely to spread through diffusion” (Busch e Jörgens, 2012, p.242). Por último, sublinham que nem sempre as inovações políticas disseminadas no contexto internacional e prontamente adotadas pelos Estados garantem os resultados ambicionados.

Conclui-se que, a despeito da primeira aceção da difusão predominar na investigação, os estudos sustentados nesta perspetiva, e na qual se inscrevem os trabalhos de Elkins e Simmons (2005), não distinguem as diversas formas de “spread mediation” dos “influence processes”. Ora, como sublinha Knill (2005),

policy diffusion is not restricted to the operation of specific mediation mechanisms, but includes all conceivable channels of influence between countries, reaching from the voluntary adoption of policy models that have been communicated in the international system, diffusion processes triggered by legally binding harmonization requirements defined in international agreements or supranational regulations, to the imposition of policies on other countries through external actors. (Knill, 2005, p.766)

Ao invés, Busch e Jörgens (2005a, 2005b, 2012) não concebem os processos de difusão como um procedimento geral, resultante de canais de influência diversificados (tanto voluntários como coercivos), mas antes como sequências voluntárias de “importação” de políticas. A difusão, percebida como a adoção unilateral e voluntária de inovações políticas que se propagam no sistema internacional, pode funcionar, desta feita, como um modo distinto de coordenação de políticas e constitui “a potential source of global order”, a qual “can open new options for global governance beyond the traditional realm of inter-governmentalism” (Busch e Jörgens, 2012, p.244). No quadro desta investigação, retém-se, doravante, o entendimento de Busch e Jörgens (2012).

Observando, presentemente, as teorias de análise do fenómeno de difusão de políticas, Dobbin, Simmons e Garrett (2007) designam quatro perspetivas predominantes: o construtivismo-construção social (*social construction*), a coação (*coercion*), a concorrência (*competition*) e a aprendizagem (*learning*).

Na conceção construtivista, apreender como as políticas públicas se espalham passa pela análise de como estas são aceites pela sociedade. Esta anuência pode, de acordo com os atores, acontecer de três modos: “(a) leading countries serve as exemplars (follow-the-leader); (b) expert groups theorize the effects of a new policy, and thereby give policy makers rationales for adopting it; or (c) specialists make

contingent arguments about a policy's appropriateness, defining it as right under certain circumstances" (Dobbin, Simmons, e Garrett, 2007, p.452).

O primeiro indica que os formuladores de políticas copiam medidas aprovadas em países de referência, sem necessariamente compreenderem o que motiva o seu sucesso nesses contextos. O segundo acontece quando grupos de especialistas teorizam e defendem a adoção de novas políticas junto dos decisores. O terceiro remete para as situações em que especialistas advogam a implementação de determinadas medidas, recorrendo a argumentos que sugerem o seu sucesso. O argumento comumente utilizado assenta na teorização de semelhanças testemunhadas entre países.

O paradigma da coação sustenta que a difusão política pode decorrer de condicionantes, de imposições, da liderança de políticas (*policy leadership*) e da promoção de ideias hegemónicas,<sup>68</sup> por parte de Governos, organizações multilaterais ou ONG "through physical force, the manipulation of economic costs and benefits, and even the monopolization of information or expertise" (Dobbin, Simmons, e Garrett, 2007, p.454).<sup>69</sup>

Já a perspectiva da concorrência considera que algumas mudanças resultam de alterações nos incentivos por parte de concorrentes diretos que atuam nos mercados de capital e de exportação. Nestas circunstâncias, os Governos veem-se forçados a eleger medidas favoráveis ao mercado, por forma a atrair investimentos externos e a preservar a competitividade.

O quadro teórico da aprendizagem sugere, por seu turno, que esta ocorre quando se observam alterações das crenças dos decisores. Dobbin, Simmons e Garrett (2007) distinguem três formas de aprendizagem: (i) a perspectiva da ciência política sobre o conhecimento social; (ii) a ideia da aprendizagem bayesiana da economia; e (iii) o trabalho relativo à aprendizagem canalizada na ciência política.

A primeira implica que "policy innovation spreads in the wake of the diffusion of a share fund of (often technical) knowledge among elites about what is effective" (Dobbin, Simmons, e Garrett, 2007, p.460). A segunda refere-se à difusão de políticas

---

<sup>68</sup> Os autores entendem a hegemonia enquanto controle da vida social por uma classe ou um grupo dominante através de meios culturais. Estes, "without exerting physical power or materially altering costs or benefits, dominant actors can have their influence felt through ideational channels" (Dobbin, Simmons, e Garrett, 2007, p.456).

<sup>69</sup> Note-se que uma parte dos estudos de difusão não entende a coação como um mecanismo de difusão. Dobbin, Simmons, e Garrett (2007) não são desta opinião: "Some argue that coercion is not a mechanism of diffusion, in that policy change is not voluntary. We do not treat military force as a mechanism of policy diffusion, but we do review studies of persuasion, loan and aid conditionality, and unilateral policy choices that shape the choices of other countries" (p.454).

quando os decisores reveem as suas crenças a partir da auscultação das experiências efetuadas noutros países e do seu respetivo sucesso. A terceira remete para a aprendizagem no seio das redes. Nestes casos, as organizações multilaterais são apontadas como os principais agentes de divulgação de informações e de políticas.

Do quadro sistematizado por Dobbin, Simmons e Garrett (2007), infere-se que as abordagens construtivista e da aprendizagem consideram que as mudanças no campo das ideias motivam alterações nas políticas, embora a primeira sugira que a teoria e a interação estão na origem dessas novas ideias e a segunda que elas emanam da dedução racional. Já os paradigmas da concorrência e a maioria dos estudiosos da coação precisam os incentivos como propulsores da mudança.

Num trabalho mais recente, Heinze (2011) procede à revisão e à sistematização da literatura relativa aos paradigmas e aos processos de difusão de políticas, encarados, no sentido estrito, como processos voluntários de adoção de políticas. De acordo com a sua análise, a explicação dos mecanismos de difusão emerge da relação existente entre a racionalidade orientada do comportamento dos Governos e o impacto nos agentes e nas estruturas de mudança (**Quadro 5**).

**Quadro 5: Paradigmas e mecanismos de difusão de políticas**

<b>Impacto em</b> →O que induz a mudança?  <b>Tipo de explicação</b> →O que orienta o comportamento do Governo?	<b>Agentes</b> →Alterações nas percepções dos Governos (normativas / causais) sobre medidas de política distintas induzem mudanças	<b>Estruturas</b> →Alterações nas condições e oportunidades (ideias / materiais) associadas à prossecução de medidas de política distintas induzem mudanças
<b>Construtivismo</b> →Racionalidade normativa ( <i>orientação para a legitimação</i> )	<b>Socialização</b> Ideia central: a interação conduz ao desenvolvimento e internalização de regras e normas	<b>Emulação</b> Ideia central: o desejo dos atores se ajustarem a normas gerais e a políticas socialmente valorizadas
<b>Racionalismo</b> →Racionalidade instrumental ( <i>orientação para a utilidade</i> )	<b>Aprendizagem</b> Ideia central: a experiência dos outros proporciona informação pertinente sobre a eficácia das políticas	<b>Externalidades</b> Ideia central: as escolhas dos outros implicam custos e benefícios que devem ser integrados na decisão

Fonte: Heinze (2011, p.13)

Seguindo esta lógica, destaca duas perspectivas (o construtivismo e o racionalismo) e identifica quatro mecanismos de difusão que, defende, permitem testar empiricamente os processos de difusão e os seus efeitos: a emulação, a socialização, a aprendizagem e as externalidades. Para Heinze (2011), “whereas learning and socialization coins behavioural change due to an update of actors’ beliefs and preferences, emulation and externalities as understood here refer to theoretical assumptions based on structural explanations” (p.7).

### **1.3.3. Processos de transferência de políticas**

Embora as investigações em políticas públicas, em política comparada e em fenómenos mais amplos como a inovação política, a europeização e a globalização tenham conhecido um aumento exponencial, a literatura refere que tanto as pesquisas teóricas como empíricas partem da percepção da transferência enquanto processo decorrente de decisões estratégicas tomadas por atores governamentais ou externos e no qual o “knowledge about policies, administrative arrangements, institutions etc. in one time and/or place is used in the development of policies, administrative arrangements and institutions in another time and/or place” (Dolowitz e Marsh, 1996, p.344).

Dolowitz e Marsh (1996, 2000), Stone (2004) e Benson e Jordan (2011) consideram que a expansão gradual para uma manifesta transferência na formulação de políticas aponta para a existência de um sistema mundial e de regulação transnacional e para processos de influência que se traduzem num quadro homogêneo de políticas de aproximação. Dolowitz e Marsh (2000) mencionam três fatores explicativos para a sua intensificação: (i) a forte pressão das forças económicas globais; (ii) o desenvolvimento rápido e contínuo das interações e da propagação de ideias e de conhecimentos; e (iii) o papel dominante que as organizações internacionais têm assumido ao delinear e defender a aplicabilidade de políticas idênticas e/ou similares em países diferentes.

Porém, para Dolowitz e Marsh (2000), os estudos tendem a focar-se na identificação e na descrição dos processos de disseminação entre Estados, descurando a sua respetiva observação e explanação, e carecem de um quadro conceptual amplo e adequado. Consideram, assim, que os trabalhos efetuados na área da transferência de políticas como variável explicativa exigem dois tipos de análise: (i) uma que procure descrever o processo de transferência e que utilize a transferência de políticas como variável dependente; e outra (ii) em que se use a transferência como variável

independente, para justificar os resultados da adoção de determinadas políticas. Partindo desta premissa, frisam que se reveste de especial importância o esboço de um referencial que possibilite aos investigadores examinar “the process of policy transfer and help themselves and practitioners evaluate the ‘value added’ aspect of the concept” (Dolowitz e Marsh, 2000, p.7).

Já na ótica de Stone (2004) é impreterível a literatura atribuir uma maior relevância ao papel das organizações multilaterais e dos atores não estatais nas redes transnacionais de transferência.

Dolowitz e Marsh (1996, 2000) destacam a pertinência de instituir um quadro de análise estruturado em torno de perguntas que viabilizem a caracterização e os motivos da transferência. Na sua ótica, é tido como fulcral apreender:

Why do actors engage in policy transfer? Who are the key actors involved in the policy transfer process? What is transferred? From where are lessons drawn? What are the different degrees of transfer? What restricts or facilitates the policy transfer process? (...) How is the process of policy transfer related to policy “success” or policy “failure”? (Dolowitz e Marsh, 2000, p.8)

Com relação à primeira questão, os investigadores encaram a transferência como uma arma política, à qual tanto os defensores como os opositores recorrem para obter vantagens e propagar ideias e ideais.

Relativamente aos atores envolvidos nos processos de transferência, indicam nove categorias: “elected officials, political parties, bureaucrats/civil servants, pressure groups, policy entrepreneurs and experts, transnational corporations, think tanks, supra-national governmental and nongovernmental institutions and consultants” (Dolowitz e Marsh, 2000, p.10). Independentemente de não estabelecerem nenhuma distinção quanto ao papel e à pertinência que cada um deles desempenha, concentram-se apenas nos empreendedores e nos especialistas em política, nas organizações internacionais, nas ONG e nos consultores. Segundo Dolowitz e Marsh (1996), os empreendedores e os especialistas procuram conceber redes de contactos nacionais e internacionais que defendam e veiculem determinadas ideias. Mais do que defensores de soluções, aparecem como “*power brokers*” e como manipuladores de preferências. A sua eficácia depende da capacidade e da persistência em impulsionar a acoplagem, isto é, da habilidade em agregar problemas a soluções e em encontrar decisores recetivos às suas propostas (Dolowitz e Marsh, 1996). Já as organizações

internacionais e as ONG, advogam, têm impulsionado a propagação de ideias, de programas e de instituições na esfera internacional e influenciado direta e indiretamente os decisores no desenho das políticas nacionais. Indiretamente, com a promoção, por parte das organizações internacionais e das ONG, de conferências e de fóruns internacionais e com a publicação de estudos e de relatórios periódicos. Diretamente, por parte das organizações internacionais, através da concessão de empréstimos que exigem o cumprimento de condições específicas e que podem, entre outros, compreender mudanças no campo das políticas públicas. Neste sentido, na sua ótica, ambas podem emergir variável e, ou, simultaneamente como agentes de transferência voluntária e coerciva.

A mesma leitura emana da observação do papel dos consultores, que atuam como especialistas no desenvolvimento de programas, políticas e, ou, instituições, e que transmitem aos decisores recomendações ancoradas no sucesso de políticas específicas, com vista à resolução de problemas idênticos noutros países (Dolowitz e Marsh, 2000).

Quanto ao conteúdo do que é transferido, distinguem oito categorias: “policy goals, policy content, policy instruments, policy programs, institutions, ideologies, ideas and attitudes and negative lessons” (Dolowitz e Marsh, 2000, p.12), sublinhando a necessidade de discernir políticas de programas. A seu ver, as primeiras devem ser apreendidas como “broader statements of intention and which generally denote the direction policy-makers wish to take” e os segundos como “specific means of the course of action used to implement policies” (Dolowitz e Marsh, 2000, p.12).

Com relação à origem das políticas que são objeto de transferência, sustentam que estas podem provir da esfera interna ou do círculo externo, admitindo, portanto, a ocorrência de um quadro de governação em três níveis: local, nacional e internacional (Dolowitz e Marsh, 1996, 2000).

Em referência aos graus de transferência, preconizam a existência de quatro níveis, conforme ilustrado no **Quadro 6**. A este respeito, entendem que os processos de transferência por imitação, emulação, combinação ou inspiração se encontram correlacionados tanto com os agentes neste envolvidos como com o momento em que essa transferência ocorre.

**Quadro 6: Níveis de transferência de políticas**

Imitação	Emulação	Combinação	Inspiração
Transferência direta e completa de políticas	Transferência de ideias e programas	Mistura de diferentes políticas	A decisão política final afasta-se da que está na sua origem

Fonte: Adaptado do Dolowitz e Marsh (2000)

Dolowitz e Marsh (2000) advogam a observação da transferência de políticas como um processo contínuo, que acontece ao longo do tempo e que permite identificar o que é transferido e as motivações intrínsecas a essa transferência. Para tal, sugerem a instituição de uma diferenciação entre transferência voluntária e transferência coerciva, assim como o entendimento de que este processo não é linear, podendo, num determinado momento, transitar de voluntário para coercivo (e vice-versa), ou mesmo envolver simultaneamente elementos voluntários e coercivos. Retém-se, assim, o facto: (i) de os atores, por vezes, optarem pela transferência de uma política, tendo como escopo responder, de forma racional, a um novo problema ou a uma insatisfação do *status quo*; (ii) da transferência de políticas, frequentemente, resultar das perceções que os atores têm a propósito de uma situação precisa e não de uma “situação real”, desvendando os limites da escolha racional dos atores (racionalidade limitada); (iii) de os Governos, enquanto membros de organizações internacionais, se verem, muitas vezes, condicionados a adotar medidas e programas delineados no exterior (transferência negociada); e (iv) de as motivações dos atores implicados no processo poderem emanar de uma reflexão voluntária ou da procura de respostas a crises e pressões internas, através de uma legitimação externa (**Quadro 7**).

No que concerne aos fatores suscetíveis de restringir a transferência de políticas, identificam (i) a complexidade de um programa/medida; (ii) a dimensão do problema (iii) a relação entre o problema e a solução; (iv) o grau de conhecimento da medida e dos resultados da sua aplicação noutros locais; e (v) o sistema político importador (ideologia, eficiência e recursos políticos, burocráticos e económicos); como aqueles que maior impacto podem ter no sucesso do processo de transferência (Dolowitz e Marsh, 1996).

### Quadro 7: Natureza da transferência de políticas

Racionalidade perfeita	Racionalidade limitada	Adesão voluntária	Adesão obrigatória	Condicionamento coercivo	Transferência coerciva
Aprendizagem livre	Aprendizagem orientada (por consultoria ou apoio técnico, por exemplo)	Racionalidade orientada pela necessidade (legitimidade internacional, por exemplo)	Condicionamento resultante de acordos ou tratados internacionais	Condições decorrentes de empréstimos ou de relações de dependência económica	Imposição direta

Fonte: Adaptado do Dolowitz e Marsh (2000)

No que toca à última questão, “How is the process of policy transfer related to policy “success” or policy “failure”?”, destaca-se a importância da reflexão em torno das repercussões de políticas importadas. Na perspectiva dos autores, ao invés do que a maioria das investigações propõe, a transferência de políticas nem sempre se salda em resultados positivos, revelando-se adequado e pertinente, no campo da análise e da explanação, o estudo da “relationship between transfer and policy success or failures” (Dolowitz e Marsh, 2000, p.6) e dos fatores que estão na origem dessa(s) “falha(s)”. Os autores, recorrendo a exemplos, apontam três elementos suscetíveis de condicionar o sucesso da transferência: (i) a escassez de informações sobre a medida, que denominam “uninformed transfer”; (ii) a impossibilidade de importar todos os elementos de uma política, que designam de “incomplete transfer”; e (iii) a dissonância com as conjunturas política, económica e social, que condicionam a aplicabilidade da política transferida e que nomeiam “inappropriate transfer”.

Observando presentemente a perspectiva de Stone (2004), infere-se que o foco analítico é colocado na dinâmica da tomada de decisão interna dos sistemas políticos e na relevância do papel dos atores internacionais nos processos de transferência (organizações multilaterais, Estados líderes, *think thanks* ou ainda ONG) e na propagação de ideias e de medidas “not only cross-nationally but in emergent venues of global governance” (p.3). Para a autora, “the policy transfer metaphor implies a direct exchange process between exporting and importing countries”. Desta feita, para além de transferências horizontais bilaterais entre Estados, “policy transfers can occur vertically between states and international organisations or between transnational non-state actors” (Stone, 2004, pp.7-8). Refere, ainda, que um país pode não se cingir



à análise de políticas empreendidas num contexto específico e importar aprendizagens acerca de uma mesma problemática de diversos lugares, o que resulta em empréstimos coletivos que levam a “hybrids and adaptive innovation to make policy development better fit local conditions” (Stone, 2004, p.8). De notar, por fim, que Stone (2004) considera que a atividade de transferência transcende os espaços nacional e internacional e acontece, igualmente, “in the spaces within and between these overlapping and competing agencies” (p.26), apresentando-se como um mecanismo de governança global.

#### **1.3.4. Processos de convergência de políticas**

No entender de Knill (2005), a convergência de políticas “can be defined as any increase in similarity between one or more characteristics of a certain policy (e.g. policy objectives, policy instruments, policy settings) across a given set of political jurisdictions (supranational institutions, states, regions, local authorities) over a given period of time” (p.768).

Holzinger e Knill e Busch e Jörgens têm desenvolvido investigações assentes nesta aceção e cujo foco se concentra na análise da expansão da similaridade de políticas implementadas em países distintos. Os trabalhos de Busch e Jörgens (2005a, 2005b,) debruçam-se sobre o contributo dos mecanismos de difusão, harmonização e imposição para a convergência de políticas transnacionais. Já os estudos de Knill (2005) concentram-se em três pontos-chave: (1) a relação analítica estabelecida entre os conceitos presentes na literatura, para descrever e observar os processos de internacionalização de políticas; (2) as abordagens aplicadas na avaliação e na mensuração da convergência; e (3) a discussão das causas subjacentes à convergência de políticas. As investigações de Holzinger e Knill (2005), por seu turno, discutem (1) os indicadores utilizados para a avaliação da convergência de políticas; (2) os mecanismos causais dessa convergência; e (3) as expetativas teóricas referentes aos indicadores de convergência de políticas transnacionais.

Busch e Jörgens (2005a) consideram a importância de se compreender o *porquê* e o *como* de as políticas se tornarem semelhantes e de verificar como é que as perceções dos padrões de convergência têm evoluído no campo da investigação. O seu trabalho parte do reconhecimento de que a convergência pode ser despoletada por inúmeros mecanismos. A fim de os categorizar propõem como tipologia:

(1) the cooperative *harmonization* of domestic practices by means of International legal agreements or supranational law, (2) the coercive *imposition* of political practices by means of economic, political or even military threat, intervention or conditionality, and (3) the interdependent, but uncoordinated *diffusion* of practices by means of cross-national imitation, emulation or learning. (p.11)

A harmonização integra a negociação, a conformidade e a fiscalização e é assumida como um processo multilateral e concentrado no Estado. Caracterizada por procedimentos de tomada de decisão centralizados e institucionalizados, abrange alterações conscientes e negociadas de políticas internas, resultantes de acordos internacionais ou de regulamentos supranacionais. Note-se que, como sublinham os autores, “harmonization involves some sacrifice of National autonomy and sovereignty” (Busch e Jörgens, 2005a, p.12). A imposição, por seu turno, agrega, entre outros fatores, a coerção forçada, a condicionalidade política e económica, as sanções económicas e a intervenção militar. Esta ocorre quando determinados Estados são coagidos por outros países a aprovarem medidas que noutras circunstâncias não adotariam. Já a difusão refere-se à importação e à formulação de políticas inovadoras, de forma voluntária e provenientes dos fluxos de informações difundidos nas redes internacionais. Os procedimentos subjacentes à tomada de decisão “are decentralized and remain at the national level” (Busch e Jörgens, 2005a, p.14).

Partindo da análise de como os mecanismos de difusão, harmonização e imposição afetam a convergência e se relacionam entre si, Busch e Jörgens (2005a), inferem que: (i) a convergência política pode acontecer e evoluir sem que se verifique a ocorrência de harmonização e imposição; (ii) tanto a harmonização como a imposição e a difusão aceleram a disseminação de inovações e, conseqüentemente, a convergência de políticas; (iii) nem todos os casos de convergência resultam de efeitos destes três mecanismos; (iv) o conjunto dos mecanismos pode afetar de modo simultâneo e subsequente a propagação de uma mesma inovação política; e (v) as interações entre mecanismos podem ter efeitos facilitadores ou restritivos na convergência de políticas.

Quanto a Knill (2005) e Holzinger e Knill (2005), trazem ao debate a persistência de uma confusão analítica no que respeita aos conceitos a que se recorre para observar, descrever, analisar e avaliar os processos de convergência o que, na sua ótica, condiciona a leitura dos resultados.

A noção de convergência aparece comumente equiparada às de difusão, transferência e isomorfismo que, em concordância com o mencionado anteriormente, remetem para dinâmicas distintas. De acordo com Knill (2005), ela deve ser compreendida como “the tendency of societies to grow more alike, to develop similarities in structures, processes, and performances” (Kerr, 1983, p.3, citado por Knill, 2005, p.765). Ora, se por um lado esta aceção não parece levantar ambiguidades e reúne consenso no meio acadêmico, “the growing similarity of policies over time still leaves a broad range of options as to how to empirically assess and evaluate similarity changes” (Heichel, Pape, e Sommerer, 2005, citado por Holzinger e Knill, 2005, p.776).

Na sequência desta ideia, Knill (2005) e Holzinger e Knill (2005) debruçam-se sobre a avaliação da convergência, através de indicadores suscetíveis de mensurar o grau, a direção e o objetivo dos processos de convergência de políticas.

Relativamente à avaliação, sustentam que esta deve passar pela observação do grau de semelhança que as políticas dos países vão assumindo e que as vai tornando análogas ao longo do tempo. Para Knill (2005), dependendo dos critérios aplicados à análise dessa evolução, podem ser identificados quatro tipos de convergência de políticas distintos: (1) a convergência  $\sigma$ , quando se infere uma diminuição na variação de políticas entre os países estudados; (2) a convergência  $\beta$ , cada vez que se depreende que países em desenvolvimento alcançam os países líderes; (3) a convergência  $\gamma$ , quando se verificam alterações nos *rankings* dos países, no que toca a políticas específicas; e (4) a convergência  $\delta$ , sempre que se conclui que as mudanças, derivam de comparações que avaliam as discrepâncias dos países, em referência a um modelo tido como exemplar. A este propósito, lembra que “depending on the type of convergence investigated, empirical results might be interpreted very differently” (Knill, 2005, p.769).

Deduz-se, assim, que “convergence degree is the decrease of standard deviation from time  $t_1$  to  $t_2$ ” (Holzinger e Knill, 2005, p.776) e que, ao invés, a direção da convergência, geralmente resultante da intervenção do Estado ou do rigor da regulamentação, “indicates the extent to which convergence coincides with an upward or downward shift of the mean from time  $t_1$  to  $t_2$  (Holzinger e Knill, 2005, p.776). Logo, “convergence at the top or bottom presupposes therefore both a decrease of standard deviation and a shift of the mean” (Botcheva e Martin, 2001, p.4, citado por Holzinger e Knill, 2006, p.776). Segundo Holzinger e Knill (2005), nem sempre é

possível formular hipóteses no que respeita à direção dos processos de convergência, revestindo-se de especial importância a aplicação de um indicador que avalie o alcance do fenómeno. Em síntese, os autores defendem que a sua mobilização permite um entendimento palpável dos efeitos de determinados mecanismos de convergência nos diversos países, sendo que

the scope of convergence increases with the number of countries and policies that are actually affected by a certain convergence mechanism, with the reference point being the total number of countries and policies under study. There is no straightforward relationship between degree and scope of convergence. Although it might often be the case that an increase in the number of converging countries actually reduces the variation among all countries, there are conceivable constellations in which even opposite might be the case. (Holzinger e Knill, 2005, p.778)

Para Knill (2005) e Holzinger e Knill (2005), os mecanismos causais conducentes à convergência de políticas (**Quadro 8**) podem ser agrupados em duas categorias distintas: “(1) causal mechanisms triggering the convergent policy changes across countries; and (2) facilitating factors which affect the effectiveness of these mechanisms” (Knill, 2005, p.769).

Quanto aos mecanismos causais, devem considerar-se cinco fatores: (1) a resolução independente de problemas – referente a opção por respostas semelhantes a problemas similares, sem que, no entanto, se verifique qualquer tipo de influência; (2) a imposição – resultante de exigências ou obrigações externas, nomeadamente provindas de atores políticos externos e de entre os quais se destacam as organizações internacionais; (3) a harmonização internacional – derivada da obrigatoriedade em adotar políticas e programas semelhantes e, assim, respeitar compromissos assumidos no contexto internacional ou em acordos de cooperação multilateral; (4) a competição regulatória – proveniente da integração económica dos países nos mercados europeu e internacional e que demanda um ajuste das políticas a todos os Estados; e (5) a comunicação internacional – procedente da intensificação das interações e do intercâmbio de informações entre países.

Knill (2005) distingue também dois fatores facilitadores da convergência, a saber: a semelhança presente entre os países que são objeto de estudo e as características das políticas subjacentes.

**Quadro 8: Mecanismos de convergência de políticas**

<b>Mecanismo</b>	<b>Estímulo</b>	<b>Resposta</b>
<b>Imposição</b>	Exigência ou pressão política	Submissão
<b>Harmonização internacional</b>	Obrigação resultante de tratados	Ajustamento ( <i>compliance</i> )
<b>Comunicação transnacional</b>		
<i>Aprendizagem</i>	Pressão de um problema	Transferência de um modelo usado noutro país
<i>Resolução de problemas transnacionais</i>	Pressão de um problema comum ou paralelo	Adoção de um modelo comum
<i>Emulação</i>	Desejo de conformidade	Cópia de um modelo de uso alargado noutros países
<i>Promoção de políticas internacionais</i>	Pressão de legitimação	Adoção do modelo recomendado
<b>Resolução independente de problemas</b>	Pressão de um problema comum ou paralelo	Resposta similar independente

Fonte: Adaptado de Holzinger e Knill (2005), citado por Lemos (2014, p.24)

Ainda no que se refere a este processo, Holzinger e Knill (2005) propõem um quadro para a observação dos mecanismos causais da ocorrência de convergência e que passa pela análise, para cada um desses mecanismos, dos elementos suscetíveis de influenciar o alcance, o grau e a direção da convergência. A definição do presente quadro baseia-se na revisão da literatura respeitante aos processos de convergência de políticas transnacionais e possibilita aos investigadores inferir um conjunto de considerações que se corrobora e de entre as quais se considera pertinente destacar as seguintes: (1) não é exetável que se venha a verificar um aumento geral da convergência política transnacional, uma vez que “even if the mechanisms have an effect on policy convergence, it is – as a result of their differences in the scope of convergence – by no means justified to expect global convergence over all countries, policy areas and policy dimensions” (Holzinger e Knill, 2005, pp.793-794); e (2) dificilmente se determina o nível de regulação em que a convergência é passível de ocorrer, pois “while some of the mechanisms might lead to an upward or downward

shift of the average policy, for others no prediction is possible” (Holzinger e Knill, 2005, pp.793-794).

### **1.3.5. Transnacionalização da educação**

No âmbito da CID, o apoio aos sistemas educativos começou por se circunscrever à UNESCO. Com a evolução da reflexão teórica em torno da correlação entre “educação” e “crescimento económico” e da teoria do capital humano, a educação e a formação passaram, nos anos sessenta, a serem concebidas como impulsionadoras de mudanças. O conhecimento é apontado como fundamental ao aumento de mão-de-obra qualificada, logo uma ferramenta essencial ao desenvolvimento dos países mais pobres. Esta mudança de paradigma induziu outras organizações multilaterais (BIRD, AID, PNUD, UNICEF, OCDE...) e agências de cooperação bilateral a integrar a educação nos respetivos programas de Ajuda.

A legitimidade dessa expansão já aparecia, no entanto, implicitamente fundamentada no 3.º objetivo da *Carta das Nações Unidas* (1945), no qual é mencionado o auxílio da ONU na resolução dos “problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.” Destaca-se, porém, que ela conhece um novo ímpeto em 1966, com a adoção do *Pacto internacional sobre os direitos económicos, sociais e culturais*, no qual o direito à educação, enquanto direito do Homem, se legitima:

1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa à educação. Concordam que a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido da sua dignidade e reforçar o respeito pelos direitos do homem e das liberdades fundamentais. Concordam também que a educação deve habilitar toda a pessoa a desempenhar um papel útil numa sociedade livre, promover compreensão, tolerância e amizade entre todas as nações e grupos, raciais, étnicos e religiosos, e favorecer as atividades das Nações Unidas para a conservação da paz. (ONU, 1966, ponto 1, Artigo 13.º)

É, assim, validada a elaboração de instrumentos jurídicos que concorrem para a aplicação do direito à educação, por parte das organizações do sistema das NU, e defendida a cooperação na esfera educativa dos países parceiros.

No final do século XX, em 1990, teve lugar a ratificação, por 150 países, da *Declaração mundial de educação para todos e todas*, com a aspiração de congregar esforços, no sentido de propiciar a “todos” uma educação adequada. Dez anos depois, em Dacar, é reafirmado o compromisso e nasce o programa Educação Para Todos (EPT), que institui a prossecução de seis objetivos, até 2015, pelos 180 Estados que o subscreveram:

1. Melhorar e expandir a educação e os cuidados na primeira infância (0 a 6 anos).
2. Assegurar que, até 2015, todas as crianças tenham acesso gratuito e compulsório a um ensino fundamental de boa qualidade.
3. Assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam atendidas por meio do acesso equitativo a programas de aprendizagem e de habilidades necessárias à vida.
4. Melhorar em 50% os níveis de alfabetização de adultos, até 2015, sobretudo para as mulheres, além do acesso equitativo à educação básica e continuada a todos os adultos.
5. Eliminar disparidades de género na educação básica até 2005.
6. Melhorar todos os aspetos da qualidade da educação e assegurar a excelência para todos.

(UNESCO, 2002)

O acordo surge, igualmente, nos objetivos 2 e 3 dos ODM<sup>70</sup>, assumidos em Dacar, a 8 de setembro de 2000.

Já em 2014, a UNESCO, com *Position paper on education post-2015*, destacava a centralidade da educação no desenvolvimento social e económico: “education, as a key lever for development, is understood as a way of achieving social well-being, sustainable development and good governance” (UNESCO, 2014a, p.2) e defendia o imperativo de a agenda mundial pós-2015 coordenar esforços suscetíveis de assegurar:

- (a) Equitable access to quality education for children, youth and adults should be provided for all, from early childhood to higher education. (b) Quality education and learning at all levels and in all settings should be at the core of the post- 2015 education agenda. (c) A focus on equity is paramount and particular attention should be given to marginalized groups. (d)

---

<sup>70</sup> ODM: 1. Reduzir para metade os níveis de pobreza absoluta; 2. Universalizar o ensino primário a todas as crianças em idade de o frequentar; 3. Fazer progressos em termos de igualdade entre sexos e autonomização das mulheres, eliminando as disparidades entre sexos no ensino primário e secundário; 4. Reduzir em 2/3 as taxas de mortalidade infantil e juvenil; 5. Reduzir em 2/3 as taxas de mortalidade ligadas à maternidade; 6. Disponibilizar os serviços de saúde reprodutiva a todos os que deles necessitam e combate ao HIV/SIDA, malária e outras doenças; 7. Aplicar estratégias nacionais centradas no desenvolvimento sustentável, por forma a inverter a degradação ambiental; 8. Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento (ONU, 2010).

Gender equality requires continued and central attention. (e) Opportunities to acquire knowledge and skills for sustainable development, global citizenship and the world of work must be enhanced. f) Lifelong and life-wide learning opportunities should be provided through formal, non-formal and informal pathways, including by harnessing the potential of ICTs to create a new culture of learning. (UNESCO, 2014a, p.4)

Mais recentemente, em setembro de 2015, foram aprovados os ODS <sup>71</sup> e reiterada a imprescindibilidade da educação nos objetivos 4 (explicitamente) e 5, 8 e 10 (implicitamente).

Há ainda que referir que, nas últimas décadas, a noção de globalização tem sustentado a redefinição dos sistemas educativos e da formação, no sentido de construir um ensino que vá ao encontro das normas de qualidade internacionais. As políticas e os processos educativos ultrapassam o horizonte do Estado-nação e verifica-se um crescente grau de padronização de estruturas organizativas e de modelos curriculares. A globalização “passa a regular, de forma transnacional, as políticas educativas dos Estados” (Cruz, 2008, p.47).

Tomando como referência o trabalho de Azevedo (2007), observa-se que “o processo social de globalização é agora parte integrante dos sistemas educativos locais e a sua evolução dificilmente se compreenderá em termos meramente locais e nacionais” (p.22). Não obstante, retém-se que este fenómeno afeta a educação escolar no plano nacional, mas que a educação escolar influencia, também ela, o processo de

---

<sup>71</sup> ODS: 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas e em todos os lugares; 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; 3. Garantir uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; 4. Garantir uma educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; 5. Alcançar a igualdade de género e capacitar todas as mulheres e raparigas; 6. Garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos; 7. Garantir o acesso à energia fiável, sustentável, moderna e a preço acessível para todos; 8. Promover o crescimento económico sustentável, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos; 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; 11. Tornar as cidades e os povoadamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; 12. Garantir padrões de produção e de consumo sustentáveis; 13. Tomar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos; 14. Conservar e utilizar de forma sustentável os oceanos, os mares e os recursos marinhos, para o desenvolvimento sustentável; 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir as florestas de forma sustentável, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e estancar a perda de biodiversidade; 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis; 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável (DGAE-MEC. Recuperado de <http://www.dge.mec.pt/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods> [Consultado em março, 27, 2019]).



globalização, originando uma tensão dialética permanente entre o global e o local, “glocal”.

Para Teodoro (2003), à semelhança de todos os fenómenos globais, a escola atual firma-se numa raiz local, “tratando-se de um modelo construído no contexto europeu, só depois, progressivamente, universalizado à medida que se foi procedendo à integração dos diferentes espaços na economia mundo capitalista” (p.28). Nóvoa (1995) vai mais longe e defende que o paradigma europeu não se afigura apenas como universal, mas como o único possível.

Verifica-se, assim, que a educação tem conquistado uma posição determinante na esfera da CID. A sua dimensão é perceptível na multitude de iniciativas promovidas (congressos, seminários, estudos, *workshops*...) e confere às intervenções financeiras e, ou, técnicas um papel de legitimação das políticas educativas dos países em desenvolvimento. Estas têm fomentando a internacionalização das problemáticas educacionais e a criação de uma vasta rede de contactos, de *background* e de financiamentos.

De acordo com Nóvoa (1995), a construção e a expansão de redes de difusão partiram de uma perspetiva da educação comparada, ancorada na ideologia do progresso, no conceito de ciência, na ideia do Estado-nação e na definição do método comparativo. Já no que toca às ações continuadas da CID neste âmbito, considera que favorecem a edificação de um sistema educativo mundial, realçando tratar-se,

d'une part, de construire des catégories de pensée, d'organiser des langages, de montrer des solutions qui deviendront des schémas dominants pour approcher les problèmes éducatifs; et, d'autre part, d'agir sur un ensemble de champs (l'emploi, la formation, les qualifications, etc.) qui entraînent des reconfigurations du système éducatif. (Nóvoa, 1995, p.15)

Teodoro (2003) considera, contudo, que o conhecimento produzido e disseminado é muito limitado e serve apenas para validar as políticas nacionais traçadas pelos diversos países. Na sua ótica, “o recurso ao *estrangeiro* funciona, prioritariamente, como um elemento de *legitimação* de opções assumidas no plano nacional, e muito pouco como um esforço sério de conhecimento contextualizado de outras experiências e de outras realidades” (p.32) e as ações das organizações multilaterais cumprem uma função determinante, no que à *normalização* das políticas nacionais diz respeito. Recorrendo a um conjunto de indicadores de desempenho

instituídos por organizações como a OCDE<sup>72</sup>, o BM e a UNESCO, que posicionam a educação como um campo essencial para o desenvolvimento da economia e como um bem coletivo, os países em desenvolvimento aplicam-nos na expectativa de atingir os resultados desejados.

Um segundo aspeto, não menos importante, encontra-se relacionado com a ratificação dos ODM e dos ODS, que enfatizaram a educação e renovaram as modalidades de intervenção internacional. Tomando como exemplo o programa Fast Track Initiative, implementado a partir de 2002, apreende-se a determinação dos países subscritores dos ODM na consecução da escolaridade primária universal.

A sugestão de uma relação intrínseca entre globalização, políticas nacionais e CID remete, portanto, para a uma transnacionalização das políticas educativas, em que as diferentes iniciativas assumem, em simultâneo, um papel de legitimação e de mandato. Por transnacionalização deve entender-se uma internacionalização de conhecimentos técnicos, “resultante da partilha dos saberes de diversos atores (estrangeiros e nacionais) que, paulatinamente, contribuíram para a construção dos novos sistemas educativos e consolidação das políticas educativas dos países (...), tendo em conta o fenómeno da globalização” (Cruz, 2008, p.52). Logo, trata-se de um processo

complexo, interativo, multiforme, onde se conjugam as dinâmicas e as lógicas de ação de uma heterogeneidade de atores que fizeram parte de determinados contextos (organizações) e que foram construindo as políticas educativas, através de compromissos e lutas, desvelando intenções, produzindo textos e realizando ações concretas. (Cruz, 2008, p.52)

As políticas públicas de educação transpõem o contexto nacional e intensificam o diálogo entre o local e o global, com o apoio constante de agências e organismos de cooperação.

Recuperando, por último, a perspetiva de Roger Dale (2001), infere-se que a globalização não se cinge ao setor económico, mas que corresponde a “um conjunto de dispositivos político-económicos para a organização da economia global, conduzido

---

<sup>72</sup> A OCDE desenvolveu um conjunto diversificado de mecanismos e de instrumentos, de entre os quais se destacam o *Education At a Glance* (EAG), o *Program for International Student Achievement* (PISA) e o *International Indicators and Evaluation of Educational Systems - INES*. Estes têm determinado a ação da organização e têm influenciado a definição e implementação das políticas educativas nos países membros e nos países a estes associados (Lemos, 2014).

pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que por qualquer outro conjunto de valores” (p.146). Assim, deve ser entendida como um fenómeno político-económico que impulsionou o aparecimento de formas de governação supranacionais. Dale (2001) advoga, igualmente, que a adesão aos seus princípios é veiculada através da pressão económica e da perceção do interesse nacional próprio” (Dale, 2001, p.146).

No que respeita à relação entre globalização e educação, considera que

uma teoria efetiva dos efeitos da globalização precisa de (a) especificar a natureza da globalização, (b) indicar claramente o que é que se quer dizer com “educação” e (c) especificar como é que a globalização afeta a educação, quer diretamente, de forma identificável, e indiretamente, quer, e por consequência, especificando outras mudanças que possa trazer no seu próprio interior ou no setor da educação. (pp.134-135)

A seu ver, existem duas abordagens possíveis: (i) a “cultura educacional mundial comum” – que preconiza que “o desenvolvimento dos sistemas educativos nacionais e as categorias curriculares se explicam através de modelos universais de educação, de Estado e de sociedade mais do que por fatores nacionais distintivos” (p.135); e (ii) a “agenda global estruturada para a educação” – baseada em trabalhos sobre economia política internacional que encaram “a mudança de natureza da economia capitalista mundial como a força diretora da globalização e procuram estabelecer os seus efeitos, ainda que intensamente mediados pelo local, sobre os sistemas educativos” (p.136). A “agenda global estruturada para a educação” enfatiza a “centralidade da economia capitalista no processo de globalização, entende o global como o conjunto de forças económicas que operam supra e transnacionalmente, e discute os processos que levam à imposição de prioridades por parte de alguns Estados sobre outros” (Afonso, 2003, p.41).

Em síntese, a transnacionalização das políticas educativas inscreve-se numa agenda global emergente “que traz ao de cima a ‘viagem’ das políticas” (Cruz, 2008, p.53) de uns países para os outros através de processos, dinâmicas e lógicas de ação de um vasto e heterogéneo grupo de atores.

## CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

Este capítulo começa com a descrição sucinta dos trabalhos académicos que elegem Timor-Leste, as políticas públicas, a educação e a ação da CID como objeto de estudo. Em seguida, são abordadas as especificidades da pesquisa, descritas e fundamentadas as opções metodológicas e explanados os instrumentos de recolha e análise de dados. Por último, são apontadas as questões éticas subjacentes ao estudo.

### 2.1. PRELIMINARES DA INVESTIGAÇÃO

A materialização da investigação passou pelo apuramento prévio dos textos existentes. Esta etapa possibilitou a apreensão do estado do conhecimento relativamente à problemática, assim como a delimitação do domínio da pesquisa. Proporcionou, igualmente,

alargar o seu campo de conhecimentos, estruturar o seu problema de investigação e estabelecer ligações entre o projeto e os trabalhos de investigação efetuados por outros investigadores. Assim, ao situar-se no conjunto dos estudos anteriores sobre um dado assunto, o investigador não só chegará a uma melhor delimitação do seu problema de investigação como a uma melhor definição dos conceitos em estudo. (Fortin, 2009, p.74)

Num primeiro momento, recorreu-se a bases bibliográficas on-line e a sítios institucionais, nomeadamente ao Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal (RCAAP) e aos acervos das bibliotecas das universidades portuguesas.

A procura incidiu no cruzamento, para Timor-Leste, das palavras-chave: políticas públicas, internacionalização de políticas, políticas educativas, transnacionalização da educação, reformas curriculares, cooperação internacional e desenvolvimento. O **Quadro 9** ilustra o resultado quantitativo e a tipologia das investigações que, direta ou indiretamente, abordam as políticas públicas de educação, a cooperação e o desenvolvimento.

**Quadro 9: Distribuição dos trabalhos académicos por país e por tipologia**

	<b>Tipologia do estudo</b>	<b>Quantidade</b>
<b>Portugal</b>	Dissertações de mestrado	13
	Teses de doutoramento	5
<b>Brasil</b>	Dissertações de mestrado	8
	Teses de doutoramento	3

Fonte: Elaborado pela investigadora a partir dos dados recolhidos

No que respeita aos trabalhos efetuados ao nível do doutoramento, três debruçam-se sobre a política linguística e o multilinguismo (Indart, 2017; Carneiro, 2015; Soares, 2014). Já os restantes incidem sobre:

- (i) o ensino da língua portuguesa no contexto multilingue da escola timorense (Fonseca, 2015);
- (ii) a formação inicial e, ou, contínua de professores (Ximenes, 2018; Pereira, 2014);
- (iii) a avaliação institucional do ensino superior (Martins, 2010); e
- (iv) a natureza das linhas das políticas públicas e da ação do Governo timorense no processo do desenvolvimento educacional, nos primeiros quinze anos de independência do país (Costa, 2018).

Deste conjunto, o último diferencia-se dos restantes pela pertinência da problemática (quais são as principais características do sistema educativo de Timor-Leste, desde a independência do país, e como é que este pode ser (re)formulado nas suas áreas prioritárias para que possam responder às suas necessidades, ao bem-estar e à melhoria da qualidade de vida dos timorenses?) e dos objetivos específicos, de entre os quais se relevam dois: (i) efetuar o diagnóstico do setor da educação em todos os subsistemas de ensino; e (ii) identificar as principais linhas de orientação constantes nas políticas públicas da RDTL para este campo. As conclusões enfatizam, entre outros tópicos, a “presença de vários problemas infraestruturais, organizacionais, ao nível dos recursos e no domínio da igualdade do género e da qualidade no ensino e da oferta formativa nos diferentes níveis de ensino” (Costa, 2018, p.349) e o facto de as estratégias e as metas prioritárias para esta esfera se encontrarem

demasiado dependentes “não só da vontade política da ação governativa, mas também da capacidade dos atores-chave no desenho de soluções que permitam uma forte mobilização dos recursos (humanos, técnicos e financeiros), alocando-os de forma adequada às realidades e necessidades de desenvolvimento sustentável da sociedade timorense” (Costa, 2018, p.349).

Quanto aos estudos realizados ao nível do mestrado, distinguem-se:

(i) a pesquisa de Moniz (2012), no âmbito da economia social, que procura, através do cálculo de algumas correlações, estabelecer uma ligação entre a educação e o crescimento económico em Timor-Leste;

(ii) o estudo de Mesquita (2004), concretizado no campo do desenvolvimento e da cooperação internacional, que analisa a cooperação portuguesa no país entre 1999 e 2004;

(iii) as investigações de Ribeiro (2015), Santos (2015), Freitas (2014), Lunarde (2014), Indart (2011), Jerónimo (2011), Martins (2011), Reis (2011), Silva (2011), Teixeira (2011), Almeida (2008) e Lourenço (2008), que discutem as políticas implementadas no quadro da formação de professores (inicial e, ou, contínua) e o papel das cooperações portuguesa e brasileira neste âmbito;

(iv) as dissertações de Soares (2015), Everaldo (2011) e Antunes (2003), dedicadas à política linguística, ao multilinguismo, ao ensino do português em Timor-Leste e ao impacto das decisões políticas na sociedade, na reintrodução da língua portuguesa e no sistema educativo;

(v) o trabalho de Alves (2014), que descreve e analisa o processo de elaboração da Lei de Bases da Educação de Timor-Leste;

(vi) o estudo de Menezes (2008), que observa os sistemas de ensino português e indonésio durante o colonialismo e o período de ocupação e o modo como foi edificado o sistema educativo após o referendo de 1999;

(vii) a investigação de Ximenes (2012), que se debruça sobre os modelos de cooperação bilateral instituídos por Portugal e pelo Brasil no setor da educação e no ensino superior em particular; e

(viii) a dissertação de Mariano (2016), que examina as políticas públicas secundárias em programas de formação de professores e de melhoria das infraestruturas escolares.

Assinalam-se, ainda, trabalhos académicos de doutoramento noutros países, particularmente os de:

- (i) Correia (2011) e Côte-Real (1998), no domínio da análise linguística de aspetos específicos de duas das línguas nacionais: o mambai e o makasae;
- (ii) Quinn (2011) e de Taylor-Leech (2007), no âmbito das questões do multilinguismo e da política linguística do país;
- (iii) Guterres (2003), na área dos estudos do desenvolvimento;
- (iv) Cândia (2002), no campo da conceção de modelos de governação; e
- (v) Hunt (2008), na esfera da cooperação internacional, mais propriamente no estudo do papel das ONG locais no desenvolvimento da RDTL.

No sentido de alargar a pesquisa a outros contextos, recorreu-se ao Google académico e ao Google comum, mantendo-se o cruzamento das palavras-chave (à exceção de Timor-Leste).

De entre os resultados obtidos, destacam-se as teses de doutoramento de:

- (i) Silva (2016), “Entre o internacional e o local – Impacto e efeitos de programas de educação em cooperação para o desenvolvimento. Um estudo de caso na Guiné-Bissau”;
- (ii) Lemos (2014), “A influência da OCDE nas políticas de educação em Portugal”;
- e
- (iii) Cruz (2008), “A Transnacionalização das políticas educativas: Itinerários da cooperação portuguesa em Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe (1974-2002)”.

A primeira tem como foco a avaliação do impacto de um projeto da cooperação portuguesa, o Programa de Apoio ao Sistema Educativo da Guiné-Bissau – PASEG nas escolas onde foi implementado, entre 2000 e 2012. Segundo o autor, o estudo coloca em evidência tanto aspetos positivos, como aspetos negativos:

o PASEG teve impactos e efeitos nas escolas através da criação de Oficinas em Língua Portuguesa (OfLP), da Formação de professores (...) e na distribuição de materiais. Contudo, os dados também apontam que as OfLP provocam efeitos negativos e colaterais, verificando-se uma dependência discursiva e real nos agentes da cooperação e no PASEG, diretamente proporcional ao número de anos que este Programa esteve nas escolas. Este fator parece ter condicionado a continuação de muitas das atividades, estando esta dependência associada a uma perspetiva fortemente assistencialista veiculada pelo Programa, principalmente numa fase inicial. (Silva, 2016, p.vii)

Relativamente à segunda, Lemos (2014) centra-se no modo como a OCDE influenciou as políticas educativas em Portugal, tanto do ponto de vista das ideias e do conteúdo, como do ponto de vista dos processos da sua construção e implementação. Na sua ótica, verifica-se uma forte ingerência da OCDE no sistema educativo português nos últimos cinquenta anos, “designadamente na mudança para uma escola mais democratizada e equitativa, na consolidação de um sistema educativo mais estruturado e universal e na convergência de políticas para a melhoria dos resultados educativos” (Lemos, 2014, p.v).

Quanto à terceira, releva-se o facto de constituir “uma análise teórica e empírica da problemática da transnacionalização das políticas educativas, tendo como referência as perceções produzidas por diversos autores, principalmente por Stone (2001, 2004) e por Dolowitz e Marsh (2002) na área da transferência do conhecimento” (Cruz, 2008, p.12). De acordo com a investigadora, o seu estudo conduziu-a a concluir que o contexto observado constitui uma “arena propícia à transferência de valores e de sistemas educativos da forma mais convergente; é um território onde se descortinam hibridismos e onde a transferência de conhecimento se ajusta à realidade local, malgrado todos os dilemas resultantes do fenómeno da globalização” (Cruz, 2008, p.12).

Não tendo como intento apresentar uma síntese exaustiva das pesquisas académicas, procurou-se referenciar as mais representativas para o estado da arte. Tal permitiu perceber o défice de trabalhos de análise das políticas públicas e da influência da intervenção da cooperação internacional na esfera educativa em países em desenvolvimento. Ora, na linha do mencionado no enquadramento teórico, a internacionalização de políticas, mormente de políticas educacionais, tem despertado um interesse crescente na investigação, sustentando, desta forma, a sua pertinência.

## **2.2. DESCRIÇÃO DO ESTUDO**

### **2.2.1. Opções metodológicas**

Na sequência do ponto anterior, reitera-se a importância desta tese, uma vez que, nas últimas décadas, o relevo conferido pela CID à educação se tem consideravelmente intensificado, potenciando a internacionalização de políticas. Assim, a originalidade do



estudo decorre não só da escassez de trabalhos académicos mas também da sua atualidade e das características *sui generis* do contexto (Timor-Leste).

Com vista a cumprir o objetivo geral definido (determinar qual foi a ação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) no quadro das reformas curriculares do Ensino Básico (EB) e do Ensino Secundário Geral (ESG), implementadas na República Democrática de Timor-Leste entre 2002 e 2015), formularam-se as seguintes questões de investigação:

- 1 – Quais os atores da CID envolvidos no setor educativo e nas diferentes fases do ciclo político das reformas curriculares?
- 2 – Qual a natureza da intervenção da CID nessas medidas de política?
- 3 – Quais os instrumentos e recursos utilizados por esses atores nos estádios em que a sua participação se verifica?
- 4 – Qual o impacto da atuação da CID nas reformas curriculares?

Estas nortearam o projeto e são indissociáveis dos objetivos específicos definidos:

- 1 – Entender em que contexto é que a CID acedeu à arena política em Timor-Leste;
- 2 – Identificar os atores da CID envolvidos nas diferentes fases do processo das reformas curriculares em Timor-Leste e perceber como é que estes as integraram;
- 3 – Identificar os instrumentos e os recursos utilizados por esses atores nos estádios em que a sua participação se verifica;
- 4 – Perceber o impacto da ação da CID nas reformas curriculares;
- 5 – Apreender como é que Timor-Leste respondeu à ação da CID no âmbito das reformas curriculares;
- 6 – Proporcionar uma base de informações que apoie os decisores timorenses na elaboração e na implementação de políticas educacionais futuras e na definição do papel dos parceiros de desenvolvimento no processo político.

A atividade científica encerra uma forma particular de conhecimentos, por meio da descrição, da explicação e da predição de factos e de acontecimentos e encontra-se “estritamente ligada à teoria, dado que contribui para o seu desenvolvimento, quer seja para a produzir, quer seja para a verificar. Por sua vez, a teoria aumenta a compreensão dos fenómenos estudados pela investigação e esta nova compreensão conduz à análise de outros problemas” (Fortin, 2009, p.15). Ela atribui significação aos conceitos

mobilizados numa situação particular. Quanto ao investigador, ele “deverá desenvolver um determinado número de qualidades intelectuais e sociais para fazer um trabalho criativo e repleto de rigor” (Vilelas, 2009, p.65). Assim, considera-se essencial que domine o tema, que tenha curiosidade, integridade intelectual, paciência e confiança na experiência e que seja perseverante.

Tendo presentes os elementos supracitados, esta tese combina abordagens metodológicas ajustadas ao tema de pesquisa e técnicas de recolha, tratamento e interpretação de dados.

No Capítulo 3, que envolve considerações relativas ao contexto, à Ajuda internacional no apoio à reconstrução do país, à trajetória do sistema educativo, ao contributo da CID na sua edificação e aos desafios que atualmente a este se colocam, aplicaram-se abordagens de natureza quantitativa e qualitativa. Classifica-se de método quantitativo o processo sistemático de colheita de dados observáveis e quantificáveis, firmado no entendimento “de factos objetivos, de acontecimentos e de fenómenos que existem independentemente do investigador” (Fortin, 2009, p.22). E denomina-se método qualitativo o procedimento utilizado para “uma compreensão absoluta e ampla do fenómeno em estudo”, com o intuito de “observar, interpretar e apreciar o meio e o fenómeno tal como se apresentam” (Fortin, 2009, p.22).

Já o estudo da ação da CID no quadro das medidas de política selecionadas, Capítulo 4, exigiu a mobilização de modelos macro e meso de análise das políticas públicas e a elaboração de um quadro analítico específico. A abordagem metodológica empregue foi qualitativa, com uma forte dimensão histórica e com um carácter *ex-post facto*. Ela foi qualitativa posto que a preocupação do pesquisador consistiu na plena e vasta apreensão de um fenómeno por intermédio de uma interação permanente entre a observação e a formulação conceptual, “entre a pesquisa empírica e o desenvolvimento teórico, entre a perceção e a explicação” (Bulmer, 1977, citado por Vilelas, 2009, p.113).

Quanto à dimensão histórica, esta decorreu da intenção de se procurarem as mudanças na variável dependente (reformas curriculares concretizadas entre 2002 e 2015) causadas pela variável independente (a ação da CID) e de as mesmas remeterem para factos que já sucederam. Acresce um enfoque longitudinal, no sentido em que o trabalho se reportou à evolução de um objeto concreto (a ação da CID sobre essas medidas de política) e de os dados terem sido conseguidos em circunstâncias diversas e durante um certo período de tempo. Do mesmo modo, o facto de o objeto de estudo

contemplar o contexto timorense, precisou tratar-se de um estudo de caso relativo a Timor-Leste, entendido como a exploração “intensiva de uma unidade de estudo, de um caso” (Fortin, 2009, p. 369).

O carácter *ex-post facto*, por seu turno, procedeu das circunstâncias inerentes à própria pesquisa, uma vez que se realizou numa fase posterior às reformas e ao envolvimento, ou não, dos parceiros de desenvolvimento nas mesmas.

A investigação é mista, isto é, quanti-qualitativa (sendo contudo predominante a abordagem qualitativa) e careceu de técnicas de recolha de dados diversificadas que nunca perderam de vista a natureza das variáveis dependente e independente e que, acredita-se, viabilizaram uma análise em profundidade da problemática levantada.

### **2.2.2. Técnicas de recolha de dados**

A recolha de dados é um procedimento metodológico da investigação que exige colheita de informações que viabilizem a operacionalização do estudo. O investigador dispõe de vários métodos, logo a sua seleção passa por um questionamento sobre a essência do trabalho e dos dados que melhor convêm aos objetivos e às questões de investigação formulados. O sucesso e a qualidade da pesquisa encontram-se, portanto, intrinsecamente dependentes das técnicas escolhidas (Fortin, 2009).

Relativamente aos instrumentos de recolha, estes dizem respeito a “qualquer recurso a que o investigador pode recorrer para conhecer os fenómenos e extrair deles a informação” (Vilelas, 2009, p.265). Note-se que, segundo Vilelas (2009), dentro de cada instrumento concreto

podem distinguir-se dois aspetos importantes: a forma e o conteúdo. A forma refere-se ao tipo de aproximação que estabelecemos com a atividade empírica e as técnicas que nela utilizamos. Enquanto o conteúdo expressa a especificidade dos dados de que necessitamos; concretamente, são uma série de itens que não são outra coisa que os mesmos indicadores que permitem medir as variáveis, mas que assumem agora a forma de perguntas, pontos a observar, elementos a registar, etc. Deste modo, o instrumento sintetiza em si todo o trabalho prévio da investigação, resume as aproximações do marco teórico ao fenómeno que se pretende estudar, e portanto as variáveis ou conceitos utilizados. Expressa também tudo o que tem de especificamente empírico o nosso objeto de estudo, pois sintetiza, através das técnicas de recolha de dados que emprega, o estudo escolhido para a investigação. (p.265)

Nesta tese optou-se por três instrumentos: a recolha de dados estatísticos e de indicadores oficiais, a pesquisa documental e a aplicação de entrevistas não estruturadas. Os primeiros foram obtidos junto de fontes oficiais timorenses, de entre as quais se distinguem a Página do Governo da RDTL, o Jornal da República, a Direção-Geral de Estatística do Governo da RDTL, o Ministério da Educação, os Censos de 2004, 2010 e 2015 e o portal da transparência da Ajuda. A nível internacional recorreu-se às bases de dados das organizações internacionais, das agências de cooperação bilateral e das ONG. A recolha sucedeu durante um longo período de tempo, devido à enorme quantidade de publicações e ao elevado número de parceiros internacionais que, desde 1999, atuam na esfera educativa timorense.

Quanto à pesquisa documental, relembra-se que é compreendida como um processo que visa a constituição de um *corpus* pertinente de documentos (escritos ou não). A este propósito, como sublinha Bryman (2012), o termo ‘documentos’ “covers a very wide range of different kinds of source” (p.543), nomeadamente

(i) personal documents in both written form (such as diaries and letters) and visual form (such as photographs); (ii) official documents deriving from the state (such as public inquiries); (iii) official documents deriving from private sources (such as documents produced by organizations); (iv) mass-media outputs; e (v) virtual outputs, such as internet resources. (Bryman, 2012, p.543)

Nos trabalhos de análise de políticas públicas, os documentos são a materialização das tomadas de decisão nas diferentes etapas do ciclo político. Como tal, o estudo documental constituiu o instrumento central da pesquisa. No caso em apreço, a ação da CID e a observação das medidas de política regulatória designadas exigiram a consideração de fontes primárias (entendidas como o conjunto de materiais que apresentam a informação na sua forma original, sem interpretação ou avaliação por outros investigadores) e de fontes secundárias (percebidas como apreciações de fontes primárias). Estas foram estabelecidas segundo os critérios propostos por Scott (1990):

*Authenticity.* Is the evidence genuine and of unquestionable origin?

*Credibility.* Is the evidence free from error and distortion?

*Representativeness.* Is the evidence typical of its kind, and, if not, is the extent of its untypicality known?

*Meaning.* Is the evidence clear and comprehensible?” (citado por Bryman, 2012, p.544).

No intento de detetar a ocorrência de mecanismos causais referentes à ação da CID no desenvolvimento das medidas de política, optou-se por fontes primárias procedentes (i) do Governo timorense, que refletem as decisões tomadas e a presença da CID nos estádios do ciclo político; e (ii) dos atores internacionais, que intervieram em cada uma das reformas (programas de cooperação e relatórios de avaliação).

Com relação às primeiras há que destacar que os documentos são fundamentais. Como sublinha Araújo (2015),

Na fase de *agendamento*, a prioridade dada aos problemas é revelada pelos programas de Governo, enquanto que as tomadas de decisão se traduzem em diplomas legais.

Na fase de *formulação* das políticas, as opções tomadas, as soluções selecionadas para a resolução dos problemas políticos, consubstanciam-se em normativos e programas que traçam as estratégias políticas e ideológicas a imprimir às políticas.

A *concretização* das políticas é orientada por documentação vária, que podem ser programas de ação ou regulamentos, e deve prever a afetação de recursos, enquadramento institucional e atores.

A *avaliação* das políticas decorre dos processos de monitorização e acompanhamento, de avaliações internas e externas, corporizadas regra geral em relatórios (...) (p.7)

Em referência à atuação do Estado timorense, a profundidade do estudo incidiu sobretudo na leitura e na análise dos programas dos Governos, dos diplomas legais, dos planos estratégicos, das matrizes curriculares e dos relatórios ministeriais. A sua utilização baseou-se no facto de o Estado ser “the source of a great deal of information of potential significance for social researchers. It produces a great deal of statistical information” e “the source of a great deal of textual material of potential interest, such as Acts of Parliament and official reports” (Bryman, 2012, p.549).

Deve também referir-se que as questões e os objetivos enunciados careceram do recurso a fontes secundárias, sobretudo a interpretações estatísticas, a textos divulgados nos *media* e a pesquisas e artigos académicos, em que o ponto de vista de peritos e investigadores internacionais aparecem expressos.

Complementarmente, entrevistaram-se governantes que intervieram nas reformas. A realização das entrevistas teve em conta o facto de, nas abordagens qualitativas, estas serem um procedimento privilegiado, permitindo “efetuar um trabalho de investigação aprofundado, que, quando conduzido com a lucidez e as precauções necessárias, apresenta um grau de validade satisfatório” (Quivy e

Campenhoudt, 2017, p.200) e possibilitando o acesso a informações e a elementos de reflexão ricos e variados. Para Fortin (2009), o método preenche três funções:

1) servir de método exploratório para examinar conceitos, relações entre variáveis e conceber hipóteses; 2) servir de principal instrumento de uma investigação; 3) servir de complemento a outros métodos, tanto para explorar resultados não esperados, como para validar os resultados obtidos com outros métodos ou ainda para ir mais em profundidade. (p.246)

Nesta investigação, a entrevista serve a 3.<sup>a</sup> função, pois procurou-se observar o processo de decisão a partir da percepção dos seus protagonistas e, assim, explorar resultados não esperados, validar informações conseguidas no estudo documental e “compreender a significação dada a um acontecimento ou a um fenómeno na perspectiva dos participantes” (Fortin, 2009, p.247).

Os manuais de investigação mencionam diversos tipos de entrevistas, cuja distinção se prende com o grau de estruturação ou de formalização. Para Vilelas (2009), as mais estruturadas “serão aquelas que predeterminam uma maior quantidade de respostas a obter, que fixam previamente os seus elementos com mais rigidez” (p.281). Já as não estruturadas ou não uniformizadas são aquelas cuja “formulação e a sequência das questões não são predeterminadas, mas deixadas à descrição do entrevistador” (Fortin, 2009, p.247).

Na linha do acima exposto, efetuaram-se entrevistas não estruturadas junto de seis decisores políticos (Ministros e Vice-Ministros da Educação) que participaram num ou em vários estádios das reformas (**Quadro 10**) e que, mais do que qualquer outros informantes, detêm um amplo conhecimento do processo político.

**Quadro 10: Caracterização dos entrevistados**

<b>Decisor</b>	<b>Medidas de política</b>	<b>Etapa(s) do processo político</b>
<b>E1: Armindo Maia</b> (Ministro da Educação, Cultura Juventude e Desporto, de 2002 a 2006, e Ministro da Educação, Juventude e Desporto, desde 24 de junho de 2020)  <b>E2: Rosária Corte-Real</b> (Vice-Ministra da Educação para o Ensino Primário e Secundário, entre 2003 e 2006, e Ministra da Educação e da Cultura, entre 2006 e 2007)	Currículo do 1.º e 2.º ciclos do EB	Agendamento Formulação Implementação
<b>E3: João Câncio Freitas</b> (Ministro da Educação, de 2007 a 2012)	Currículo do 1.º e 2.º ciclos do EB	Implementação
<b>E3: João Câncio Freitas</b> (Ministro da Educação, de 2007 a 2012)	Currículo do 3.º ciclo do EB – Resolução do Governo n.º 24/2011 de 10 de agosto	Agendamento Formulação
<b>E3: João Câncio Freitas</b> (Ministro da Educação, de 2007 a 2012)	Currículo do ESG – DL n.º 47/2011 de 19 de outubro	Agendamento Formulação
<b>E4: Dulce de Jesus Soares</b> (Vice-Ministra da Educação Básica, de 2012 a 2017)	Currículo do 1.º e 2.º ciclos do EB – DL n.º 4/2015 de 14 de janeiro	Avaliação Reagendamento
	Currículo do 1.º e 2.º ciclos do Ensino Básico – DL n.º 4/2015	Formulação Implementação
<b>E5: António da Conceição</b> (Ministro de Estado, Coordenador dos Assuntos Sociais e Ministro da Educação, de 2015-2016)	Currículo do 3.º ciclo do EB – Resolução do Governo n.º 24/2011 de 10 de agosto  Currículo do ESG – DL n.º 47/2011 de 19 de outubro	Implementação Avaliação
	Currículo do 1.º e 2.º ciclos do EB – DL n.º 4/2015 de 14 de janeiro	Implementação
<b>E6: Lurdes Maria Bessa</b> (Vice-Ministra da Educação e Cultura, de 2017-2018)	Currículo do 3.º ciclo do EB – Resolução do Governo n.º 24/2011 de 10 de agosto  Currículo do ESG – DL n.º 47/2011 de 19 de outubro	Implementação Avaliação
	Currículo do 1.º e 2.º ciclos do EB – DL n.º 4/2015 de 14 de janeiro e DL n.º 4/2018 de 14 de março	Avaliação Reagendamento
<b>E5: Dulce de Jesus Soares</b> (Ministra da Educação, Juventude e Desporto, de 22 de junho de 2018 a 23 de junho de 2020)	Currículo do 3.º ciclo do EB – Resolução do Governo n.º 24/2011 de 10 de agosto  Currículo do ESG – DL n.º 47/2011 de 19 de outubro	Implementação Avaliação
	Currículo do 1.º e 2.º ciclos do EB – DL n.º 4/2015 de 14 de janeiro, DL n.º 4/2018 de 14 de março e Resolução do PN n.º 9/2018 de 10 de agosto	Reagendamento Implementação

Fonte: Elaborado pela investigadora

A sua concretização teve como suporte seis guiões, os quais foram elaborados segundo o papel desempenhado por cada um dos decisores no Governo que integraram e de acordo com as questões de pesquisa e com os eixos de análise definidos (**Anexo 2**).

A opção por esta técnica resulta da relação de poder entre o pesquisador e os entrevistados e do facto de propiciar aos ex-governantes o desenvolvimento das suas ideias a partir de uma questão ampla. O investigador “deixa falar sem restrições o entrevistado, proporcionando-lhe apenas algumas orientações básicas, mas, quando este se desvia do tema original e se dirige para outros, o entrevistador volta a centrar a conversa” (Vilelas, 2009, p.282).

### **2.3. Tratamento e análise de dados**

A etapa de tratamento e a análise de dados afigura-se crucial, ao assumir como escopo a verificação empírica e a interpretação das informações obtidas (Quivy e Campenhoudt, 2017). Trata-se do momento que “pode dar sentido ao que observamos e ajudará a compreender e relacionar os dados recolhidos ao longo do processo investigativo” (Morgado, 2012, p.93). Ela “guia o investigador na sua amostragem que é de natureza “intencional” e dá-lhe pistas sobre o que lhe resta descobrir sobre o fenómeno em estudo durante o processo de colheita de dados” (Fortin, 2009, p.306).

Tendo presente o carácter diversificado dos dados conseguidos, assim como o objetivo geral, as questões de investigação e os objetivos específicos, efetuaram-se diferentes tipos de análise.

No Capítulo 3, foram reunidos e organizados indicadores e elementos quantitativos da RDTL e dos parceiros de desenvolvimento, através de um tratamento descritivo e inferencial. Após terem sido processados, foram construídos gráficos, figuras e tabelas com a informação numérica, assegurando a obtenção de dados comparativos (entre 2002 e 2015) que ilustrassem e sintetizassem os resultados alcançados. Estes permitiram: (i) contextualizar a investigação e caracterizar o sistema educativo a vários níveis (evolução da taxa de iliteracia da população, do número de alunos, de docentes e de escolas, das taxas brutas e reais de matrículas, da taxa de retenção e de abandono escolar, das qualificações dos docentes, entre outros); e (ii) descrever a trajetória da Ajuda externa e das fontes de financiamento dos diversos setores e da educação em particular. Concomitantemente, procedeu-se ao estudo da informação conseguida junto dos decisores com as entrevistas, no que concerne aos



desafios que atualmente se colocam ao sistema educativo. Para tratar esses dados qualitativos, recorreu-se à análise de conteúdo, a qual contemplou “iniciativas de explicitação, sistematização e expressão do conteúdo das mensagens, com a finalidade de se efetuarem deduções lógicas e justificadas a respeito da origem dessas mensagens (quem as emitiu, em que contexto e, ou, quais os efeitos que se pretendem causar por meio delas)” (Vilelas, 2009, p.333). De modo geral, o processo é apreendido como

um conjunto de técnicas de interpretação da comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens. (Bardin, 2015, p.44)

Segundo Bardin (2015), a análise de conteúdo tem duas funções que podem coexistir e completar-se: (i) uma função heurística (que aumenta a propensão para a descoberta); e (ii) uma função de administração de prova (que fornece evidências). A técnica é apontada pela literatura como particularmente apropriada, entre outros, para:

- A análise das ideologias, dos sistemas de valores, das representações e das aspirações, bem como da sua transformação;
- O exame da lógica de funcionamento das organizações, graças aos documentos que elas produzem; (...)
- A análise de estratégias, do que está em jogo num conflito das componentes de uma situação problemática, das interpretações de um acontecimento, das reações latentes a uma decisão, do impacto de uma medida....
- A reconstituição de realidades passadas não materiais: mentalidades, sensibilidades...

(Quivy e Campenhoudt, 2017, p.230)

A sua eleição no quadro da investigação decorreu da natureza do material empírico e do facto de, como destaca Quivy e Campenhoudt (2017), “melhor do que qualquer outro método de trabalho, a análise de conteúdo (ou, pelo menos, algumas das suas variantes) permite, quando incide sobre um material rico e penetrante, satisfazer harmoniosamente as exigências do rigor metodológico e da profundidade inventiva, que nem sempre são facilmente conciliáveis” (p.227). Por outras palavras, ao privilegiá-lo, procurou-se empreender uma apreciação o mais objetiva e sistematizada possível, acerca do significado da matéria das entrevistas.

Note-se que a análise de conteúdo obriga a um distanciamento em relação a interpretações espontâneas. Não se trata de “utilizar as suas próprias referências ideológicas ou normativas para julgar as dos outros, mas sim de analisá-las a partir de critérios que incidem mais sobre a organização interna do discurso do que sobre o seu conteúdo explícito” (Quivy e Campenhoudt, 2017, p.230).

No que respeita à tipologia da técnica, destaca-se o facto de poder consistir num estudo “dos “significados (exemplo: a análise temática), embora possa ser também uma análise dos “significantes” (análise lexical, análise dos procedimentos). Retém-se, igualmente, que o tratamento descritivo constitui um primeiro tempo do procedimento, mas não é exclusivo da análise de conteúdo” (Bardin, 2015, p.37).

No quadro desta investigação e em referência aos processos de operacionalização, foram respeitadas as três etapas propostas por Bardin (2015), a saber: (1) a pré-análise – que compreendeu a seleção, a organização e a sistematização das ideias e das perceções transmitidas pelos decisores; (2) a exploração do material – que se traduziu na codificação dos dados brutos constantes nas respostas, de modo a alcançar o núcleo da compreensão do texto. A codificação envolveu “procedimentos de recorte, contagem, classificação, desconto ou enumeração em função de regras previamente formuladas” (Vilelas, 2009, p.337); e (3) o tratamento dos resultados obtidos e a leitura dos mesmos – que passou pela submissão dos dados brutos a operações estatísticas, “a fim de se tornarem significativos e válidos e de evidenciarem as informações obtidas” (Vilelas, 2009, p.337), e que culminou com a realização de inferências e interpretações por parte do investigador, segundo o quadro teórico e analítico e os objetivos formulados.

Começou-se, deste modo, pela observação dos “significados”, ou seja por um estudo temático ou categorial<sup>73</sup> das respostas. Este foi desenvolvido com recurso ao *software* informático MaxQda<sup>74</sup> e comportou duas etapas: (i) a determinação de categorias<sup>75</sup>, a partir da identificação dos temas abordados nos diferentes documentos

---

<sup>73</sup> A literatura refere a possibilidade de se recorrer a várias técnicas na análise de conteúdo. Estas “atuam no sentido de promover o alcance e a compreensão dos significados manifestos e latentes no material da comunicação” (Vilelas, 2009, p.338) e compreendem: a análise temática ou categorial, a análise da avaliação ou representacional, a análise da expressão, a análise das relações e a análise da enunciação.

<sup>74</sup> O programa MaxQda permite a sistematização de dados qualitativos e criar categorias analíticas temáticas. Possibilita ainda, a contabilização daquelas que aparecem mais vezes mencionadas.

<sup>75</sup> Hogenrad (1984), citado por Vala (1986), define uma categoria como “um certo número de sinais da linguagem que representam uma variável na teoria do analista. Neste sentido, uma categoria é habitualmente composta por um termo-chave que indica a significação central do conceito que se quer apreender, e de outros indicadores que descrevem o campo semântico do conceito. (...) O que importa ao

e do sentido a estes conferido, e desdobramento dessas categorias em subcategorias (qualitativa); (ii) a contabilização, sob a forma de frequência,<sup>76</sup> com que as subcategorias surgem nas entrevistas (estatística de subcódigos em que a unidade de análise é a percentagem de segmentos codificados), possibilitando o estabelecimento de algumas correlações (quantitativa). Foram, assim, criadas três categorias (ação governativa, políticas públicas de educação e condicionalismos da qualidade da educação), as quais foram desdobradas em subcategorias, conforme pode ver-se no **Quadro 11**.

**Quadro 11: Percepções dos decisores políticos: Desafios do sistema educativo atual – categorias e subcategorias**

<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>
Ação governativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orçamento</li> <li>- Atenção política</li> <li>- Reconhecimento da importância da educação</li> </ul>
Políticas públicas de educação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Merenda escolar</li> <li>- Currículo</li> <li>- Línguas de instrução</li> <li>- Valorização da carreira docente</li> <li>- Formação dos recursos humanos afetos à educação</li> <li>- Formação dos docentes</li> <li>- Ajuste da oferta formativa ao mercado de trabalho</li> </ul>
Condicionalismos da qualidade da educação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formação científica e pedagógica dos docentes</li> <li>- Inconsistência das políticas</li> <li>- Falta de materiais/infraestruturas</li> <li>- Qualidade das infraestruturas</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela investigadora

Já no Capítulo 4, de natureza qualitativa, a análise de dados foi pensada como uma “fase integrada no processo de investigação, presente de cada vez que o investigador se remete a um período de colheita de dados e em que ele deve situar-se em relação ao que já emergiu dos dados e ao que resta para descobrir” (Fortin, 2009,

---

analista são conceitos, e a passagem dos indicadores aos conceitos é portanto uma operação de atribuição de sentido, cuja validade importará controlar” (pp.110-111).

<sup>76</sup> “A análise de frequência permite inventariar as palavras ou símbolos chave, os temas maiores, os temas ignorados, os principais centros de interesse, etc.” (Vala, 1986, p.108).

p.306). As informações obtidas através da pesquisa documental foram ordenadas (visto serem sobretudo verbais) e, *a posteriori*, trabalhadas como informação não quantificada. Estas foram, primeiramente, agrupadas segundo a sua proveniência (Governo timorense/parceiros de desenvolvimento), por período e por medida de política, e seguidamente, de modo a comprovar a sua veracidade e exatidão, procedeu-se à respetiva triangulação e redução, por meio de uma leitura exaustiva e minuciosa. Relembra-se que a triangulação “consiste em combinar diferentes métodos e perspetivas de um mesmo estudo” (Fortin, 2009, p.326). A literatura distingue quatro tipos: a triangulação dos dados, a triangulação dos métodos, a triangulação das teorias e a triangulação dos investigadores. Em relação à triangulação dos dados, deve dizer-se que a mesma implica a compilação dos dados conseguidos num mesmo estudo junto de duas ou mais fontes, de modo a “obter diversas perspetivas de um mesmo fenómeno com um objetivo de validação” (Fortin, 2009, p.326).

A observação meticulosa e pormenorizada dos dados teve como suporte as abordagens e os modelos analíticos das políticas públicas selecionados e o quadro analítico esboçado, o que permitiu (i) identificar a materialização das decisões tomadas pelos sucessivos Governos nas várias etapas do processo político das quatro medidas em estudo; (ii) entender em que contextos é que a CID acedeu à arena política; (iii) determinar quais os atores da CID envolvidos nas diferentes fases das reformas curriculares; e (iv) perceber como é que estes as integraram, o impacto da sua ação e como é que o país respondeu às diversas intervenções. Este procedimento possibilitou, também, confrontar estas informações com as veiculadas pelas organizações internacionais, agências de cooperação bilateral e ONG.

Seguiu-se a análise do conteúdo das entrevistas. Esta foi efetuada com recurso ao *software* informático MaxQda e comportou as etapas anteriormente mencionadas. No que respeita às categorias e às subcategorias relativas às perceções dos decisores respeitantes a cada uma das medidas, o facto de as reformas curriculares terem decorrido em momentos específicos e de alguns protagonistas terem estado envolvidos em mais do que uma medida e em etapas distintas do processo político, exigiu alguma diferenciação na sua definição, conforme se explicita nos **Quadros 12, 13 e 14**.

**Quadro 12: Percepções dos decisores políticos – 1.<sup>a</sup> reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB – categorias e subcategorias**

<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>
Mandato	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nomeação política</li> <li>- Desafios do mandato</li> <li>- Políticas educacionais empreendidas</li> <li>- Apoio dos atores nacionais e internacionais envolvidos nas políticas destacadas</li> </ul>
1. <sup>a</sup> reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agendamento da medida</li> <li>- Desenho da medida</li> <li>- Implementação da medida</li> <li>- Apoio dos parceiros de desenvolvimento</li> <li>- Adequação da matriz e dos documentos estruturantes</li> <li>- Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)</li> <li>- Impacto da medida nos restantes ciclos de ensino</li> <li>- Avaliação da medida</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela investigadora

**Quadro 13: Percepções dos decisores políticos – 2.<sup>a</sup> reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB – categorias e subcategorias**

<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>
Mandato	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nomeação política</li> <li>- Desafios do mandato</li> <li>- Políticas educacionais empreendidas</li> <li>- Apoio dos atores nacionais e internacionais nas políticas destacadas</li> </ul>
2. <sup>a</sup> reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agendamento da medida</li> <li>- Desenho da medida</li> <li>- Implementação da medida</li> <li>- Apoio dos parceiros de desenvolvimento</li> <li>- Adequação da matriz e dos documentos estruturantes</li> <li>- Língua de instrução</li> <li>- Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)</li> <li>- Impacto da medida nos restantes ciclos de ensino</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela investigadora

**Quadro 14: Perceções dos decisores políticos – reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG – categorias e subcategorias**

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>
Reformas Curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agendamento das medidas</li> <li>- Desenho das medidas</li> <li>- Implementação das medidas</li> <li>- Adequação das matrizes e dos documentos estruturantes</li> <li>- Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)</li> <li>- Apoio dos parceiros de desenvolvimento</li> <li>- Avaliação das medidas</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela investigadora

Relativamente à análise das perceções dos decisores políticos quanto à ação da CID, foram constituídas uma categoria e sete subcategorias (**Quadro 15**).

**Quadro 15: Perceções dos decisores políticos – ação da CID – categoria e subcategorias**

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>
Ação da CID	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resposta às necessidades identificadas pelos Governos</li> <li>- Definição conjunta do âmbito das intervenções da CID</li> <li>- Definição, pela CID, do teor das intervenções</li> <li>- Atribuição da coordenação das intervenções a Timor-Leste</li> <li>- Coordenação das intervenções pelos atores da CID</li> <li>- Cumprimento, pela CID, dos compromissos assumidos</li> <li>- Intromissão da CID nas políticas educativas de Timor-Leste</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela investigadora

Importa sublinhar que a observação em profundidade das entrevistas, com recurso à análise de conteúdo, permitiu confrontar os resultados obtidos, a partir do estudo pormenorizado dos documentos, com as motivações, intenções e opções dos decisores, com o que de facto foi efetuado e com as intervenções da CID. Foi, igualmente, possível distinguir os momentos-chave das reformas curriculares, tendo em conta as necessidades do setor e o contexto político, social e económico da RDTL, no intervalo de tempo delimitado.

### 2.3. QUESTÕES ÉTICAS DA INVESTIGAÇÃO

Genericamente, a ética é entendida como a ciência da moral que rege não só a atitude dos indivíduos como também o seu comportamento. Como sublinha Vilelas (2009), ela é “um juízo filosófico, acerca do que é mais correto, baseado em princípios usados para justificar ações e resolver problemas” (p.371).

Quando um trabalho envolve a realização de entrevistas, o investigador deve, segundo Fortin (2009), respeitar: (i) o direito à autodeterminação – poder de decidir se deseja colaborar ou não; (ii) o direito à intimidade – autoridade para determinar a expansão da sua intervenção; (iii) o direito ao anonimato e à confidencialidade – poder para decidir da divulgação ou partilha dos dados pessoais ou não; (iv) o direito à proteção contra o desconforto e o prejuízo; e (v) o direito a um tratamento justo e equitativo – direito de todos os participantes conhecerem a natureza, fim e duração da pesquisa (Fortin, 2009; Vilela, 2009).

No estudo empírico concretizado foram tidas em atenção as dimensões éticas mencionadas. O consentimento informado dos decisores sobreveio após terem sido esclarecidos quanto ao escopo da investigação e ao teor da sua participação. Note-se que todos os participantes destacaram o interesse deste trabalho para a RDTL e reconheceram a importância do seu testemunho. Como tal, consideraram relevante a partilha da entrevista concedida na íntegra (**Anexo 3**) e a sua identificação, com recurso ao nome e ao apelido, em todos os excertos utilizados no corpo do texto.

## **PARTE II – APRESENTAÇÃO DO ESTUDO**



## CAPÍTULO 3 – AJUDA INTERNACIONAL E EDUCAÇÃO EM TIMOR-LESTE

Timor-Leste, enquanto nação independente, nasceu num quadro marcado pelo reforço da interação entre o local e o global e apresenta várias características peculiares: vivenciou um período de administração transitória por parte da ONU (1999-2002), necessitou de edificar um Estado e um sistema educativo de raiz e experienciou uma fase de forte dependência externa.

Neste capítulo, é efetuada uma contextualização sucinta da investigação, com o propósito de relembrar a conjuntura histórica, política e social do país, atentar à evolução da Ajuda internacional no apoio ao desenvolvimento e destacar os constrangimentos que singularizaram o intervalo de tempo que se estende do pós-referendo (1999) até ao ano de 2017. Em seguida, é clarificado o estatuto da língua portuguesa, são observados a evolução do sistema educativo da RDTL<sup>77</sup> e o contributo da CID na sua estruturação e, por último, são referenciados alguns dos desafios que atualmente se colocam ao setor.

Os dados e as considerações explicitados têm, entre outros, como suporte (i) o estudo da *Constituição da RDTL*; dos Programas Governativos; de Planos Estratégicos; da *Lei de Bases da Educação*; de normativos; de relatórios nacionais, de organizações multilaterais, de agências da cooperação bilateral e de ONG; de textos académicos; e (ii) a análise de dados estatísticos do Ministério da Educação (ME-RDTL); da Direção-Geral de Estatística do Governo timorense; dos Censos de 2004, 2010 e 2015 e do Portal de transparência da Ajuda da RDTL.

### 3.1. CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO E SOCIAL

Situada no sudeste asiático, a RDTL foi colonizada pelos portugueses cerca de cinco séculos e ocupada pelo país vizinho, a Indonésia, quase vinte e quatro anos. A causa timorense foi durante muito tempo ignorada pela comunidade internacional, tendo integrado a agenda política mundial na sequência de uma intensa campanha diplomática (na qual Portugal e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa desempenharam

---

<sup>77</sup> Na presente abordagem do sistema educativo de Timor-Leste não é equacionado o ensino superior.

um papel decisivo). A pressão então exercida determinou a concretização de uma Consulta Popular, após os acordos sobre a questão de Timor-Leste, firmados em Nova Iorque, nos Estados Unidos<sup>78</sup>:

Portugal e a Indonésia assinaram a 5 de Maio de 1999 um Acordo de Base testemunhado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, sobre a resolução da questão de Timor-Leste, bem como dois Acordos Complementares, igualmente subscritos pelo Secretário-Geral da ONU. O mencionado Acordo de Base tem como anexo uma proposta da Indonésia de autonomia alargada. As partes acordaram que essa proposta fosse submetida à consideração dos timorenses, através de um voto direto e universal, e em ambiente de liberdade e imparcialidade. Os acordos preenchiam os principais objetivos diplomáticos de Portugal em relação à questão de Timor Leste, sendo em especial de sublinhar:

- reconhecimento pela Indonésia do exercício do direito à autodeterminação pelo povo timorense como único meio de resolver o problema;
- atribuição às Nações Unidas de um mandato de condução exclusiva da consulta e acompanhamento do processo até à sua conclusão;
- aceitação pela Indonésia de uma presença permanente das Nações Unidas em Timor Leste, para além do período da consulta. (Gabinete do Comissário para o Apoio à Transição em Timor-Leste da Secretaria de Estado dos Negócios e Cooperação, [GCATTL-SENEC], 2000, p.5)

O referendo ocorreu a 30 de agosto de 1999, sob a observação da ONU, através da United Nations Mission in East Timor (UNAMET), e conheceu uma afluência às urnas de perto de 98%. Os resultados, divulgados a 4 de setembro, revelaram que 78,5% da população era a favor da independência (WB, 1999), originando uma vaga de violência por parte dos indonésios e das milícias que provocou a morte e a deslocação de milhares de pessoas, a devastação das infraestruturas e, conseqüentemente, o colapso do Estado. Segundo o BM,

implementation of the results of the ballot should have been an occasion for celebration. Instead, the people of East Timor were forced to watch the birth of their new country through a haze of smoke and tear, as orchestrated violence after announcement of the ballot results wreaked physical destruction and human terror Tutuala to Oecusse. It is estimated that over

---

<sup>78</sup> “Na ocasião da assinatura foi entregue ao Secretário-Geral das Nações Unidas uma contribuição portuguesa, no valor de 10 milhões de dólares, para o fundo criado para o processo de consulta, tendo na altura Kofi Annan advertido sobre a extrema necessidade de Portugal participar ativamente na reconstrução do território de Timor Leste” (GCATTL-SENEC, 2000, p.5).

75% of the population was displaced in the weeks following the ballot results, and almost 70% of physical infrastructure destroyed or rendered inoperable. (WB, 1999, p.1)

A 12 de setembro de 1999, na decorrência destes graves incidentes, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) deliberou a organização e o envio de uma força multinacional, a International Force for East Timor (INTERFET), com o objetivo de restaurar a paz e a segurança.<sup>79</sup> Pouco depois, a 24 de outubro de 1999, o CSNU, com a Resolução 1272, instituiu a formação da United Nations Transitional Administration for East Timor (UNTAET) para

criar condições de segurança e manter a lei e a ordem em todo o território de Timor Leste; criar uma administração efetiva e prestar assistência ao desenvolvimento da função pública e dos serviços sociais. À UNTAET foi também confiada a responsabilidade de assegurar a coordenação e distribuição da assistência humanitária, reabilitação e assistência ao desenvolvimento, apoio ao desenvolvimento da capacidade de autogovernança e assistência à criação de condições para um desenvolvimento sustentado. (UNTAET, 2000, p.1)

A dimensão do problema humanitário levou o BM à realização do *Donor' meeting for East Timor*, em Tóquio, no dia 17 de dezembro de 1999,<sup>80</sup> a fim de recolher fundos para apoiar o período de transição. Conseguiu-se, deste modo, angariar 520 milhões de USD, que complementaram os 700 milhões de USD inscritos no orçamento estimativo da ONU. Foram, então, organizados dois fundos: o “Trust Fund”, da UNTAET, e o “Trust Fund for East Timor”, gerido pelo BM e pelo Banco Asiático para o Desenvolvimento (ADB) (Gabinete do Comissário para o Apoio à Transição em Timor-Leste do Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Portuguesa, [GCATTL-MNE-RP], 2001).

Simultaneamente, foi criado o Conselho Consultivo Nacional (dezembro de

---

<sup>79</sup> “The Security Council (...) 3. 3. Authorizes the establishment of a multinational force under a unified command structure, pursuant to the request of the Government of Indonesia conveyed to the Secretary-General on 12 September 1999, with the following tasks: to restore peace and security in East Timor, to protect and support UNAMET in carrying out its tasks and, within force capabilities, to facilitate humanitarian assistance operations, and authorizes the States participating in the multinational force to take all necessary measures to fulfil this mandate (...)” (CSNU. *Resolução 1264*, Set. 1999, p.2).

<sup>80</sup> De acordo com a informação disponibilizada no sítio do Ministério dos Negócios Estrangeiros do Japão, o *Donor' meeting for East Timor* contou com a presença de “Mr. Xanana Gusmão, President of the National Council of Timorese Resistance (CNRT), Mr Sergio Vieira de Mello, Special Representative of the U.N. Secretary-General and Transitional Administrator for East Timor, and representatives from more than 30 countries and international organizations” (Ministry of Foreign Affairs of Japan, [MOFA], 1999. Recuperado de <https://www.mofa.go.jp/announce/event/1999/12/1207.html> [Consultado em janeiro, 6, 2019].

1999), um “órgão parlamentar que representava os diferentes segmentos da sociedade timorense” (IPAD, 2011, p.407) e, numa fase posterior, “seguiu-se a constituição do Primeiro Governo Transitório, composto por políticos timorenses e funcionários internacionais das Nações Unidas” (IPAD, 2011, p.407).

As primeiras eleições legislativas aconteceram a 30 de agosto de 2001 e as presidenciais a 14 de abril de 2002. Finalmente, a 20 de maio de 2002, o país foi reconhecido internacionalmente como um Estado independente e democrático, tornando-se a mais jovem nação do século XXI.

Este marco histórico assinalou, igualmente, a adesão de Timor-Leste à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Meses mais tarde, incorporou a ONU, o BM e o FMI e, em 2003, assinou o Acordo de Cotonou,<sup>81</sup> passando a beneficiar do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED). Já em julho de 2005, tornou-se membro do Fórum Regional da ASEAN (ARF), “organização que se dedica a analisar as questões políticas e de segurança e que, para além dos membros ASEAN, integra também outros membros entre os quais se destacam os EUA, China, Índia e UE” (IPAD, 2008, p.18).

Apesar dos esforços e dos progressos registados durante a administração transitória, a ONU permaneceu no território. À UNTAET sucedeu a Missão das Nações Unidas de Apoio em Timor-Leste (UNMISET),<sup>82</sup> para apoiar a edificação do país e garantir a constância político-social. As intervenções estenderam-se a todas as esferas, mas especialmente à segurança e à organização do Estado (Escola Superior de Educação e Ciências Sociais do Instituto Politécnico de Leiria, [ESECS-IPL], 2010; IPAD-MNEC-TL, 2011; IPAD, 2011), e prolongaram-se até maio de 2005. A retirada das forças da ONU viria, porém, a desvendar a enorme vulnerabilidade que persistia no país. A segurança interna degenerou rapidamente e uma nova onda de violência, envolvendo a polícia, as forças armadas e o Governo, eclodiu e levou à fuga cerca de 150.000 pessoas.

Na sequência destes episódios, foi, mais uma vez, solicitado o apoio da comunidade internacional. Foi criada uma nova missão da ONU, a Missão Integrada

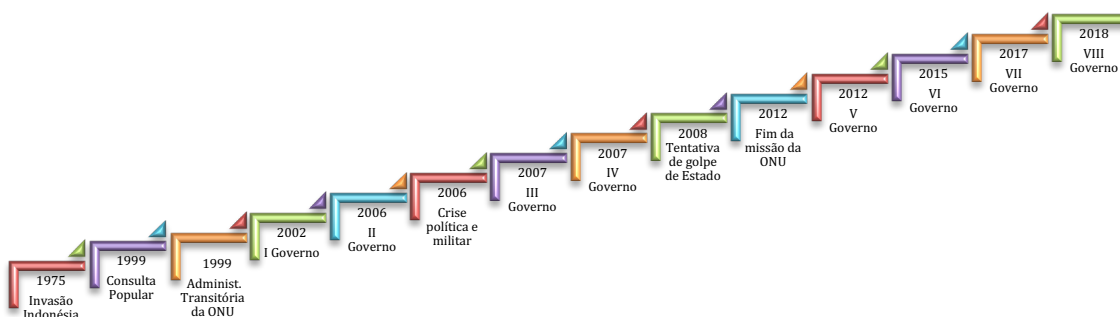
---

<sup>81</sup> Acordo de parceria entre os Estados de África, Caraíbas e Pacífico e a Comunidade Europeia e os Estados-membros, assinado em Cotonou em junho de 2000.

<sup>82</sup> A instituição da UNMISET decorreu da aprovação pelo CSNU da Resolução 1410, a 17 de maio de 2002. Inicialmente, o término da missão deveria ocorrer a 20 de maio de 2003. Não obstante, foi pedida a sua prorrogação em razão do risco elevado de instabilidade. O mandato da UNMISET terminou em maio de 2005, sucedendo-lhe o Escritório das Nações Unidas em Timor-Leste.

das Nações Unidas (UNMIT)<sup>83</sup>, no sentido de “auxiliar no processo de reconciliação nacional, na manutenção da ordem pública, na condução e supervisão de eleições presidenciais e parlamentares, contribuir para a resolução da situação dos deslocados internos e de 1 608 efetivos e por uma força militar de *backup* constituída por 350 militares. Tinha ainda 752 assessores internacionais civis” (IPAD, 2011, p.408) e forças militares australianas e portuguesas. O **Friso 1** apresenta a cronologia política entre 1975 e 2018.

### Friso 1: Cronologia política (1975-2018)



Fonte: Elaborado pela investigadora

O Fund For Peace, através do *Fragile State Index* e dos seus indicadores, destaca, no entanto, que a RDTL se encontra a caminho da estabilidade. De facto, a despeito de em 2010 o país ocupar a 18.<sup>a</sup> posição no ranking de fragilidade, o Fund For Peace, para o ano de 2019, colocou-o na 41.<sup>a</sup> posição.<sup>84</sup>

Na linha do mencionado, percebe-se que o período pós-independência ficou marcado por uma grande incerteza e por debilidades que prejudicaram a realização de políticas sociais e económicas coesas e promotoras de uma nação forte e próspera.

Os múltiplos desafios, comuns às nações recém-criadas, abrangeram todas as

<sup>83</sup> A UNMIT foi estabelecida após a aprovação da *Resolução 1704*, a 25 de agosto de 2006, pelo CSNU, e o seu mandato terminou em dezembro de 2012.

<sup>84</sup> O ranking de fragilidade é determinado com base na informação relativa a 12 indicadores divididos em 4 categorias distintas: (i) indicadores de coesão: aparato de segurança, elites faccionadas e justiça social; (ii) indicadores económicos: declínio económico e pobreza; desenvolvimento desigual, fuga de capital humano; (iii) indicadores políticos: legitimidade do Estado, serviços públicos, direitos humanos e Estado de Direito; e (iv) indicadores sociais: pressões demográficas, refúgios e indicador de deslocados internos; intervenção externa (Fund For Peace. Recuperado de <https://fragilestatesindex.org/country-data/> [Consultado em maio, 8, 2019].

esferas, fazendo com que, de maneira geral, permanecesse um país de rendimento baixo e dependente dos recursos naturais, sobretudo das importantes reservas e recursos petrolíferos. Assim, embora não registre dívidas internas nem externas, se observe um aumento do Fundo Petrolífero <sup>85</sup> e tenham sido concretizadas políticas que impulsionaram a expansão dos serviços públicos e da rede de segurança social, mantém-se um dos países mais pobres do mundo.

Os Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD reportaram que, em 2006, Timor-Leste se encontrava na 141.<sup>a</sup> posição, entre 177 países, no que respeita ao IDH, na posição 120.<sup>a</sup>, num universo de 169 países, em 2010, e na 132.<sup>a</sup> posição, entre 189 países, segundo o relatório publicado em 2018. Com um IDH de 0,65 em 1, é atualmente apontado como um país de desenvolvimento médio, mas que conheceu um decréscimo significativo desde 2009, ano em que o IDH ascendia aos 0,497 (IPAD e MNEC-TL, 2011; UNDP, 2018).

Os dados do Censo de 2004 revelaram, por seu turno, que “the largest group in Timor-Leste’s labour force works in subsistence agriculture” (National Statistics Directorate, [NSD], 2006, p.48). Já o setor público, composto pelos serviços comunitários, pela administração pública e pela educação, defesa, serviços sociais e saúde, empregava apenas 6% da população ativa.

Quanto à taxa de desemprego, o *Relatório de Desenvolvimento Humano* de 2018 refere que, em 2010, os jovens entre os 15 e os 29 anos “accounted for 70 percent of the 10 percent unemployed in the adult population (ages 15–64)” (UNDP, 2018, p.53) e que, em 2015, o cenário não apresentava alterações significativas, pois “young people ages 15–34 represented 77 percent of the 9 percent unemployed in the adult population” (UNDP, 2018, p.53).

Para além da elevada taxa de desemprego jovem, o documento destaca que a qualidade de vida dos timorenses é, entre outros, afetada por: (i) uma esperança média de vida que ronda apenas os 69,2 anos; (ii) salários baixos (o salário mínimo mensal

---

<sup>85</sup> “A criação do Fundo Petrolífero teve por base quatro princípios essenciais: i) Acumular níveis consideráveis de poupança em benefício das futuras gerações de timorenses; <sup>[SEP]</sup>ii) As poupanças do Fundo devem gerar juros suficientes, em particular quando as receitas petrolíferas tiverem cessado; iii) As oscilações temporárias nos preços mundiais de petróleo terão poucos efeitos nas despesas, uma vez que serão as poupanças que oscilarão; <sup>[SEP]</sup>iv) Alterações permanentes nas receitas irão variar o nível estimado de despesas sustentáveis do Fundo, o que por sua vez resultará em ajustes das despesas a médio prazo, de modo a minimizar alterações que venham a perturbar os planos de despesa” (IPAD, 2008, p.15).

era, em 2017, de 125 USD por mês); (iii) uma diminuição do PIB *per capita*, que se aproximava, para o mesmo período, dos 6.570 USD (menos 10% do que em 2016); (iv) uma profunda desigualdade entre as zonas urbanas e as zonas rurais; (v) níveis de investimento, por parte do setor privado, diminutos; (vi) problemas de saneamento básico (só 44% da população tinha condições de acesso ao saneamento); (vii) um acesso reduzido à eletricidade (apenas 49,2% da população rural tinha, em 2016, eletricidade); e (viii) cuidados de saúde precários (UNDP, 2018).

No contexto das estratégias de desenvolvimento, verificou-se um empenho considerável dos sucessivos Governos em cumprir os ODM, ao determinarem como prioridades a redução da pobreza e o crescimento económico equilibrado e sustentável. Para o efeito, as políticas implementadas desde 2002 assentaram em documentos estruturantes como o *Plano de Desenvolvimento Nacional* (2002), o *Programa de Estabilidade* (2003), Programas de Investimentos Setoriais (desde 2003), o documento *Combate à pobreza como causa nacional* (2006) e, mais recentemente, o *Plano de Desenvolvimento Estratégico de Timor-Leste 2011-2030* (2011). Com relação a este último, assinala-se que é identificado como

um pacote integrado de políticas estratégicas a serem implementadas a curto prazo (um a cinco anos), a médio prazo (cinco a dez anos) e a longo prazo (dez a vinte anos). Está alinhado com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio das Nações Unidas, mas é mais do que um conjunto de metas. O Plano pretende estabelecer uma orientação que possibilite um desenvolvimento inclusivo, sustentável e a longo prazo em Timor-Leste. (RDTL, 2011, p.12)

O Plano determina quatro áreas prioritárias: (i) o capital social (educação e formação, saúde, inclusão social, ambiente e cultura e património); (ii) o desenvolvimento de infraestruturas (estradas e pontes, água e saneamento, eletricidade, portos marítimos, aeroporto e telecomunicações); (iii) o desenvolvimento económico (desenvolvimento rural, agricultura, petróleo, turismo e setor privado); e (iv) o quadro institucional (segurança, defesa, negócios estrangeiros, justiça, gestão e boa governação do setor público, agência de desenvolvimento nacional e agência de planeamento económico e de investimento) (RDTL, 2011).

Depreende-se, portanto, que a estrutura do Estado está a funcionar e que existe vontade política em inverter os resultados atuais, através do desenho e da concretização de políticas públicas contextualizadas, coerentes e eficazes.

## 3.2. EVOLUÇÃO DA AJUDA INTERNACIONAL A TIMOR-LESTE

### 3.2.1 Cooperação multilateral e bilateral

Os conflitos e a destruição das infraestruturas no pós-referendo conduziram à administração provisória do território por parte da ONU. O apoio humanitário, o restabelecimento da paz e da segurança, a reconstrução do país e a estruturação do novo Estado exigiram uma forte mobilização da comunidade internacional.

No plano da ajuda multilateral, como mencionado anteriormente, nos primeiros anos, releva-se a constituição do “Trust Fund” da UNTAET, destinado ao financiamento de um órgão governamental timorense, e do “Trust Fund for East Timor” (TFET), reservado, sobretudo, à subvenção do processo de transição para a independência e aos projetos de reedificação. Este foi dirigido pelo BM e pelo ADB. Ao BM competia a administração dos projetos realizados na agricultura, na educação, na saúde e no desenvolvimento do setor privado e económico. Já ao ADB cometia a gestão das iniciativas relativas às estradas, aos portos, ao abastecimento de água, à energia elétrica, às microfinanças e às telecomunicações (Neves, 2007).

No âmbito bilateral, entre 1999 e 2002, o *Relatório de Desenvolvimento Humano de Timor-Leste* de 2002 faz referência à solidariedade internacional, destacando o apoio de cinco países: “Japão (\$129 milhões), Estados Unidos (\$98 milhões), Portugal (\$91 milhões), União Europeia (\$68 milhões) e Austrália (\$44 milhões)” (PNUD, 2002, p.63). Neste mesmo relatório, o representante da Agência no país realçou que, embora o povo pudesse celebrar a restauração da independência, múltiplos e complexos eram os desafios que se colocavam aos cidadãos e à nação. Deixou ainda claro que o documento explanava a dimensão da pobreza, reforçando que “este é o país mais pobre da Ásia e um dos mais pobres do mundo e assim continuará a ser durante algum tempo. Até que as receitas da exploração do petróleo de Timor estejam disponíveis, e mesmo depois dessa altura, o país continuará a necessitar de um apoio considerável da comunidade internacional” (PNUD, 2002, p.vii).

O “Trust Fund for East Timor”, a partir de 2002, deu lugar ao Programa de Apoio à Transição, que se afigurava como “um mecanismo de financiamento para os doadores darem assistência ao Governo timorense” (Neves, 2007, p.109) e como imprescindível, uma vez que as receitas internas não cobriam o Orçamento do Estado. O grupo de trabalho instituído pelos doadores (ADB, BM, FMI, Austrália, Japão,



Portugal e Reino Unido) incumbiu o BM do controlo das atividades de planeamento e dos gastos do Governo. Assim, antes de este “receber o dinheiro dos doadores, ele tinha de submeter seus planos e agenda para serem aprovados pelo Banco Mundial” (Neves, 2007, p.109). Note-se que, para serem autorizados, estes deviam cumprir as condições determinadas pelo BM e ir ao encontro do Plano Nacional desenhado antes da independência, com uma forte influência de assessores internacionais.

Em referência ao período compreendido entre 2002 e 2005, o *Relatório de Desenvolvimento Humano de Timor-Leste* de 2002 estimou o contributo externo total, e imprescindível à concretização de políticas de desenvolvimento, a 168 milhões de USD para o setor público e a 348 milhões de USD para projetos bilaterais (PNUD, 2002). Ora, conforme ilustrado no **Quadro 16**, à exceção dos fundos provenientes do G7, que conhecem uma oscilação ao longo de todo o período, os dados expressam um decréscimo significativo do montante da APD.

**Quadro 16: Evolução da APD total (2001-2005)**

Doadores	2001	2002	2003	2004
<b>Países CAD</b>	\$153,92 M	\$187,02 M	\$127,28 M	\$133,66 M
<b>Multilateral</b>	\$40,67 M	\$31,39 M	\$27,31 M	\$18,98 M
<b>Bilateral (externos ao CAD)</b>	\$0,36 M	\$1,36 M	\$0,35 M	\$0,11 M
<b>Total</b>	\$194,95 M	\$219,77 M	\$154,94 M	\$152,75 M
<b>G7</b>	\$26,8 M	\$48,2 M	\$27,77 M	\$44,14 M
<b>CAD (membros UE)</b>	\$94,43 M	\$104,22 M	\$51,57 M	\$46,45 M

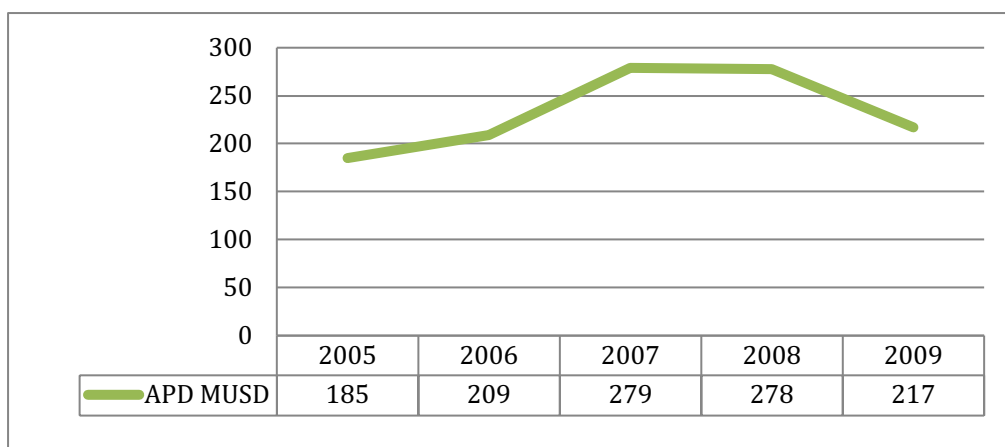
Fonte: OCDE, citado por IPAD (2007, p.16)

A este respeito, o Relatório do BM de 2002 refere que “a independência foi acompanhada de uma retirada precipitada de assistência técnica internacional e logística” (BM, 2002, p.1), deixando o I Governo numa situação de grande vulnerabilidade: o desemprego continuava a aumentar, as carências alimentares eram enormes e verificava-se a “inexistência de um sistema credível de recuperação de custos no setor da energia; graves limitações no sistema judiciário; uma falta de sistemas de apoio à gestão diária de pessoal; e limitações na gestão financeira nas agências da tutela” (BM, 2002, p.1).

Apesar dos constrangimentos e das limitações orçamentais, o Governo prosseguiu o plano estratégico delineado (*Plano de Desenvolvimento Nacional*) e conseguiu alcançar progressos na “prestação de serviços nos setores da saúde e da educação; na manutenção de um bom sistema central de gestão financeira; e na procura de uma solução a médio prazo para os problemas de gestão e de recuperação de custos no setor da energia”, mas também no “processo de planeamento e na melhoria da sua coordenação com o processo de orçamentação” (BM: 2002, p.1).

Já entre 2005 e 2008, observa-se um novo aumento da APD (**Figura 1**), justificado pela crise político-militar de 2006 e pelas tentativas de assassinato do Presidente da República e do Primeiro-Ministro em 2008, que conduziram a uma nova missão da ONU, debilitaram as instituições, criaram alguma insegurança e tiveram um impacto negativo no desenvolvimento económico e social e nos grupos mais vulneráveis da população.

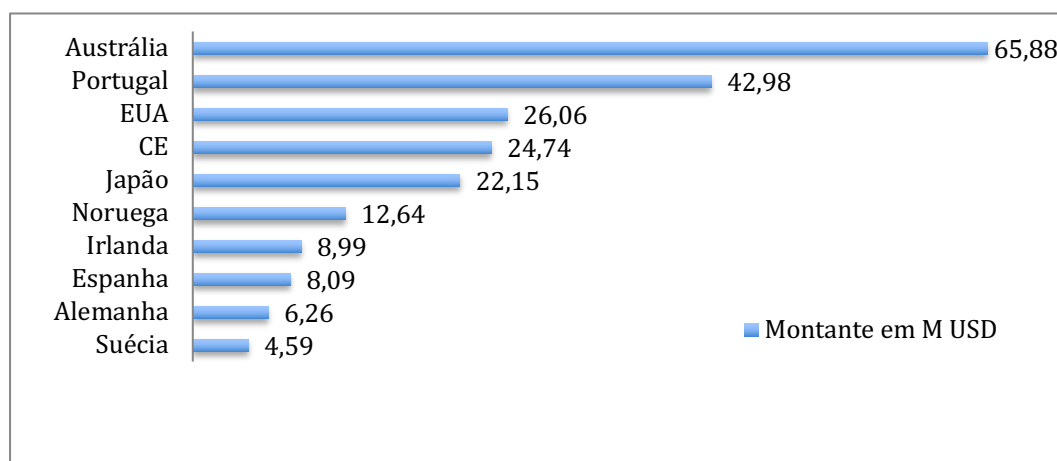
**Figura 1: Evolução da APD total (2005-2009)**



Fonte: Elaborado pela investigadora com base nos dados constantes no relatório da OCDE (2011, p.62)

A análise da distribuição da Ajuda pelos dez maiores dadores, retratada na **Figura 2** e respeitante à média legada entre 2005 e 2010, sugere que o grosso das verbas proveio da cooperação bilateral (Austrália, Portugal, EUA e Japão). A maior parte desse apoio, explicitado no **Quadro 17**, focou-se nos serviços sociais e nas infraestruturas, com destaque para os setores educativo e dos transportes e telecomunicações.

**Figura 2: Principais doadores (2005-2010)**



Fonte: Adaptado de IPAD ( 2011, p. 414)

**Quadro 17: Evolução da distribuição da Ajuda bilateral por setor (2008-2017)**

SECTOR	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Bilateral ODA Commitments by Purpose (CRS)</b>	223,82	168,30	265,80	225,16	263,24	265,61	201,57	157,11	177,92	144,82
<b>SOCIAL INFRASTRUCTURE &amp; SERVICES</b>	147,26	105,41	198,97	164,37	134,02	133,90	114,52	71,45	115,46	79,23
Education	21,75	23,37	46,33	39,05	24,41	36,52	47,75	18,83	39,05	21,88
Water supply and sanitation	4,02	12,54	27,51	17,18	6,11	8,67	10,50	9,39	4,87	2,23
<b>ECONOMIC INFRASTRUCTURE &amp; SERVICES</b>	18,69	18,27	28,41	10,34	88,57	52,57	16,02	34,95	28,98	14,80
Energy	0,69	9,09	6,14	0,77	0,27	0,50	0,00	0,02	0,05	..
Transport and Communications	12,42	3,90	15,60	3,14	76,54	40,26	9,50	27,12	27,08	11,78
<b>PRODUCTION SECTORS</b>	23,99	12,42	15,08	19,54	17,49	38,16	26,30	20,97	7,38	12,61
Agriculture, forestry and fishing	10,52	9,39	10,99	18,10	17,21	36,74	25,11	19,42	6,65	11,63
Industry, mining and construction	13,45	2,54	3,44	1,19	0,18	1,31	1,01	1,32	0,57	0,69
Trade and tourism	0,02	0,49	0,65	0,25	0,10	0,10	0,19	0,23	0,15	0,29
<b>MULTISECTOR</b>	12,76	18,73	14,35	13,36	21,70	24,72	27,32	26,08	20,73	28,46
<b>PROGRAMME ASSISTANCE</b>	10,15	5,84	2,94	11,00	..	12,86	14,06	..	1,38	..
Food Aid	10,15	4,52	2,51	11,00	..	12,86	14,06	..	..	..
<b>HUMANITARIAN AID</b>	7,13	4,98	4,30	5,00	0,59	2,79	2,77	3,29	3,68	4,47
<b>UNALLOCATED/UNSPECIFIED</b>	3,83	2,66	1,76	1,56	0,86	0,60	0,58	0,36	0,31	5,25

Fonte: OCDE, *GeoBook: ODA by Sector – Bilateral Commitments*

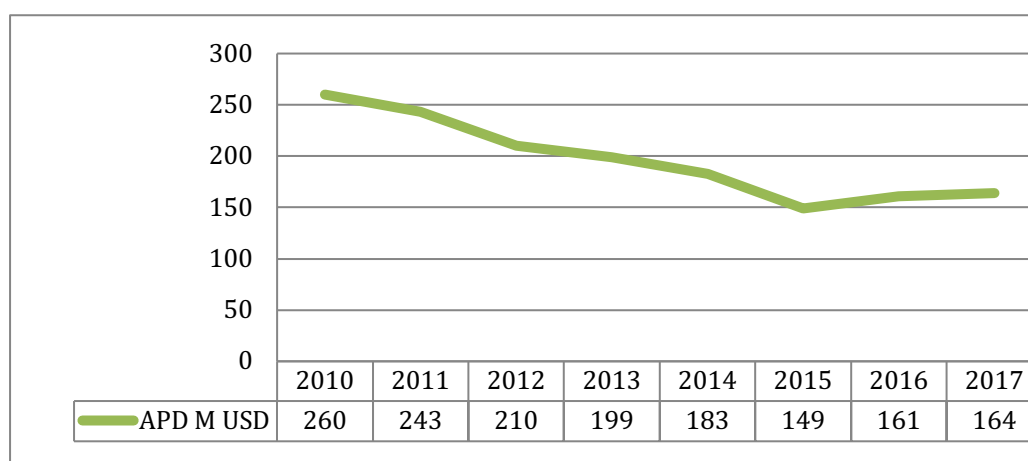
A priorização da Ajuda bilateral decorreu da decisão do Estado timorense em não recorrer a empréstimos. No documento *Cooperação portuguesa. Uma leitura dos Últimos Quinze Anos de Cooperação para o Desenvolvimento (1996-2010)*, lê-se que,

a partir de 2005, “Timor-Leste passou da dependência da Ajuda para a abundância de recursos. Com o *boom* das receitas do petróleo, a política orçamental desde então tem sido expansionista” (IPAD, 2011, p.409).

Um relatório mais recente do Independent Evaluation Group (IEG), referente aos programas do BM implementados entre 2000 e 2010, indica que “the role and influence of the traditional donors, including the World Bank Group and United Nations, has declined since 2007” (IEG, 2011, p.101) e destaca que o Governo mostra algum ceticismo relativamente aos pareceres dos diversos doadores e aos modelos de desenvolvimento por estes promovidos. Ceticismo que deriva dos “disappointing results of international assistance during the past ten years, characterized by rising poverty and unemployment until the civil strife of 2006-07” (IEG, 2011, pp.101-102).

A estabilidade política, conquistada desde 2008, propiciou uma crescente maturidade institucional e a conceção de quadros legais e normativos nos diversos setores, que, aliados ao aumento das receitas do petróleo, ocasionaram sinais positivos no crescimento económico em domínios como a construção e o comércio. A CID continuou, no entanto, a afigurar-se primordial, conquanto se observe uma propensão à diminuição global da Ajuda (**Figura 3**), tanto por parte da maioria dos doadores multilaterais, como dos doadores bilaterais (**Quadros 18 e 19**).

**Figura 3: Evolução da APD total (2010-2017)**



Fonte: Elaborado pela investigadora a partir dos dados da OCDE, *Geographical flows to developing countries*

**Quadro 18: Principais doadores multilaterais (2011-2013)**

<b>Doador</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
	<b>(USD \$ , 000)</b>	<b>(USD \$ , 000)</b>	<b>(USD \$ , 000)</b>
<b>BM</b>	10,038	7,166	6,79
<b>ADB</b>	6,163	10,987	23,253
<b>FGLATM</b>	3,675	8,827	6,184
<b>OMS</b>	1,923	979	510
<b>PAM</b>	2,674	0	0
<b>PNUD</b>	4,850	4,146	3,493
<b>UNESCO</b>	622	437	24
<b>UNFPA</b>	4,158	3,752	361
<b>EU</b>	10,443	13,316	23,099
<b>UNICEF</b>	4,523	4,084	10,270

Fonte: Elaborado pela investigadora a partir dos dados disponibilizados pela Ministério das Finanças da RDTL<sup>86</sup>

**Quadro 19: Principais doadores bilaterais (2011-2013)**

<b>Doador</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
	<b>(USD \$ , 000)</b>	<b>(USD \$ , 000)</b>	<b>(USD \$ , 000)</b>
<b>Alemanha</b>	8,545	3,244	6,725
<b>Austrália</b>	98,165	86,695	72,523
<b>Brasil</b>	1,376	1,465	-----
<b>China</b>	37,882	7,379	8,756
<b>Coreia</b>	6,883	101	530
<b>Espanha</b>	6,484	4,236	1,652
<b>EUA</b>	13,849	17,443	12,552
<b>Irlanda</b>	3,361	4,566	2,823
<b>Japão</b>	32,762	20,634	13,825
<b>Nova Zelândia</b>	5,878	4,970	7,503
<b>Noruega</b>	8,352	1,911	2,026
<b>Portugal</b>	922	59	22,412
<b>Suécia</b>	5,946	2,260	2,771

Fonte: Elaborado pela investigadora a partir dos dados disponibilizados pela Ministério das Finanças da RDTL<sup>87</sup>

<sup>86</sup> Dados constantes nos relatórios oficiais do país, publicados no Aid Transparency Portal do governo da RDTL. Recuperado de <https://www.aidtransparency.gov.tl/portal/> [Consultado em maio, 6, 2019].

<sup>87</sup> Dados constantes nos relatórios oficiais do país, publicados no Aid Transparency Portal do governo da RDTL. Recuperado de <https://www.aidtransparency.gov.tl/portal/> [Consultado em maio, 6, 2019].

Atendendo aos desafios que o país ainda enfrenta (sobretudo nas esferas da educação, da saúde, da segurança, da justiça, do desenvolvimento económico e das infraestruturas, do combate à pobreza, da capacitação da administração pública e do fortalecimento das instituições), a eficácia da Ajuda passa por uma maior coordenação entre parceiros e pelo alinhamento e harmonização dos objetivos da CID com as estratégias de desenvolvimento do Governo timorense e pelo seu enquadramento nos ODS. A este respeito, o Relatório *Development cooperation report 2012: Development cooperation overview* (Ministério das Finanças da República Democrática de Timor-Leste, [MF-RDTL], 2013a) frisa que “since 2010, the Government of Timor-Leste has been making substantial efforts to improve Aid Effectiveness in Timor-Leste. This has resulted in significant achievements, which include achieving the following Paris Declaration Principles” (p.17). Refere ainda que, até 2010, o país carecia de um programa que promovesse a eficácia dos apoios concedidos e de mecanismos de monitorização. Todavia, como pode ler-se, “this changed in 2011 with the adoption of “A New Deal for Engagement in Fragile States” (the New Deal), which was introduced at the Fourth high Level Forum on Aid Effectiveness in Busan as a guiding framework for accelerating the effectiveness of international engagement in Timor-Leste as a fragile state” (MF-RDTL, 2013a, p.18).<sup>88</sup>

### **3.2.2. Organizações Não Governamentais**

Uma boa parte das ONG presentes na RDTL intensificou a sua atividade nos anos 90 do século XX e a sua atuação foi, entre outros fatores, significativa na proteção das mulheres e das crianças vítimas de violência, na divulgação da causa timorense e no suporte aos estudantes timorenses que se encontravam na Indonésia. O seu papel foi igualmente primordial na organização da consulta popular, sobretudo na mobilização de observadores internacionais.

Com a escalada de violência que sobreveio após o referendo e face à conjuntura de emergência humanitária, o número de ONG aumentou consideravelmente. A forte cooperação nacional e internacional procurou assegurar a ajuda alimentar, salvar vidas,

---

<sup>88</sup> “The New Deal asks donors to improve aid effectiveness in fragile settings by supporting ‘One Vision, One Plan’ and aligning their programmes to locally-identified priorities. The New Deal also promotes five ‘TRUST’ principles for increasing aid effectiveness. These are: (i) Transparency; (ii) Risk Sharing; (iii) Use and strengthen Country Systems; (iv) Strengthen Capacities; (v) Timely and Predictable Aid” (MF-RDTL, 2013a, p.18).

garantir cuidados primários de saúde e o repatriamento dos deslocados. O grosso das ações foi financiado por organizações multilaterais, por agências bilaterais e por fundos privados e corporativos. O restabelecimento da segurança e da paz e o término do cenário de emergência proporcionaram, mais tarde, um direcionamento da Ajuda ao desenvolvimento.

Segundo o BM, em 2005, encontravam-se registadas 150 ONG locais,<sup>89</sup> às quais se somavam inúmeras ONG internacionais (CARE, Caritas, OXFAM, ASIA Foundation, AMI, Cruz Vermelha, Médicos do Mundo, ChildFund International, Mary Mackillop International, World Vision...). Já em agosto de 2014, operavam no país mais de 600 ONG: “about half (321) are locally formed NGOs; approximately one-third (209) are community-based organizations; about 12% (78) are international NGOs; and the remainder (17) are academic organizations” (Asian Development Bank, [ADB], 2019, p.4).

Não apresentando esta investigação como objetivo a observação de todas as ONG, refere-se apenas o trabalho daquelas cuja intervenção se distinguiu: a CARE Internacional, a OXFAM International, ASIA Foundation, a ChildFund International, Mary Mackillop International, World Vision East Timor e a Fundasaun Alola.

A CARE Internacional iniciou a colaboração com a comunidade timorense em 1996. Entre 1999 e 2006, a sua atividade centrou-se na resposta à situação de emergência humanitária que o país vivenciou (repatriamento de refugiados, escassez de alimentos e água, assistência médica...). Desde então, as suas ações foram alargadas a outras esferas, nomeadamente ao desenvolvimento rural, à educação básica, à saúde comunitária, à segurança alimentar, à capacitação e ao emprego. Os projetos são implementados pelas filiais australiana, britânica, austríaca e americana e a maior parte do financiamento provém de entidades privadas e corporativas e da AusAID, USAID, NZAID, ADB e UE (CARE, 2011).

A OXFAM International atua em Timor-Leste há mais de quarenta anos e opera em quatro grandes eixos: (i) a cidadania ativa; (ii) os meios de sobrevivência sustentáveis (desenvolvimento de técnicas agrícolas, comercialização do excedente de

---

<sup>89</sup> World Bank (2005). Recuperado de [http://siteresources.worldbank.org/INTTIMORLESTE/Resources/Local\\_NGOs\\_list.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTIMORLESTE/Resources/Local_NGOs_list.pdf) [Consultado em maio, 27, 2019].

produtos, aumento dos rendimentos...); (iii) o direito à terra (redução das desigualdades); e (iv) a limitação dos riscos de desastres naturais.<sup>90</sup>

A ASIA Foundation é uma ONG, com sede nos EUA (em São Francisco), que trabalha no continente asiático, a partir de uma rede de escritórios presentes em dezoito países. A organização estabeleceu-se em Timor-Leste em 2000. Nos últimos anos, tem-se focado na prevenção da violência contra as mulheres e contra as crianças, no *empowerment* das mulheres e na promoção da paz e da justiça. A ONG colabora com o Governo central, mas igualmente com o poder local e, simultaneamente

is supporting the Development of capacities and mechanisms for good public policy generation and implementation that more accurately reflect public needs. By engaging in initiatives that guide effective public policy through evidence-based research while working with a broad range of civil society partners, the Foundation is strengthening policy advocacy in Timor-Leste and promoting meaningful engagement between civil society and government actors (The Asia Foundation)<sup>91</sup>

Para o efeito, realiza, com regularidade, reuniões, *workshops* e conferências com a comunidade, durante as quais é fomentada a discussão e a partilha de experiências sobre as questões políticas do país. De acordo com a fundação, estas iniciativas “provide for meaningful change and a reform-minded agenda, which will have a positive impact on development outcomes for Timorese citizens” (The Asia Foundation).<sup>92</sup>

A ChildFund International, em Timor-Leste desde 1996, tem trabalhado na defesa dos Direitos das Crianças e na melhoria das condições de vida das crianças e jovens mais pobres e frágeis, promovendo exercícios de estímulo intelectual no quadro da educação precoce. Tem, igualmente, (i) incentivado o registo do nascimento de bebés (sobretudo nas áreas mais isoladas); (ii) fortalecido os conhecimentos acerca dos cuidados de saúde básicos, da alimentação saudável e de práticas de higiene; (iii) motivado a participação ativa na escola dos pais, das crianças e da comunidade; e (iv) incitado o empreendedorismo junto dos jovens entre os 15 e os 25 anos.<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> OXFAM International. Recuperado de <https://www.oxfam.org/en/countries/timor-leste-east-timor> [Consultado em maio, 27, 2019].

<sup>91</sup> The Asia Foundation. Recuperado de [https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2016/12/Timor-Leste\\_Overview\\_Dec2016.pdf](https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2016/12/Timor-Leste_Overview_Dec2016.pdf) [Consultado em maio, 28, 2019].

<sup>92</sup> The Asia Foundation. Recuperado de [https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2016/12/Timor-Leste\\_Overview\\_Dec2016.pdf](https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2016/12/Timor-Leste_Overview_Dec2016.pdf) [Consultado em maio, 28, 2019].

<sup>93</sup> ChildFund International. Recuperado de <https://www.childfund.org/timor-leste/> [Consultado em maio, 27, 2019].



A Mary Mackillop International é uma ONG australiana com uma forte presença na RDTL e tem como missão apoiar “the marginalised poor, rural and remote peoples, in Australia and internationally, so they can realise their potential and participate fully in their communities. We seek to empower and transform lives through self-determination, access to education and the learning of practical life skills.”<sup>94</sup> No país desde 1994, as suas atividades têm-se concentrado na alfabetização em língua tétum e na formação de professores, na realização de oficinas interativas que despertam a criatividade e o gosto pela aprendizagem, na transmissão de conhecimentos básicos de saúde e de higiene e num trabalho de proximidade com os pais, para encorajar um maior apoio às crianças em casa.

A World Vision iniciou a sua intervenção no município de Aileu, em 1995. Desde 1999, alargou as suas operações aos municípios de Baucau, Bobonaro e Covalima. Sob o lema “Healthy children for strong communities”, a estratégia da ONG firma-se em quatro objetivos: (1) garantir às crianças uma vida saudável e o acesso à água potável e a serviços de saneamento básico; (2) assegurar às crianças uma educação de qualidade e para toda a vida; (3) reduzir a violência baseada no género; e (4) melhorar os níveis de subsistência e de resiliência das comunidades. De acordo com o relatório da World Vision Timor-Leste de 2017, foram disponibilizados 3.945.067 USD para o referido ano, dos quais mais de 75% foram utilizados na prossecução dos objetivos 1 (2.256.569 USD) e 4 (903.137 USD). O objetivo 2 contou, por sua vez, com 549.173 USD. Já as atividades concretizadas em linha com o objetivo 3 dispuseram de 903.137 USD (World Vision, 2017).

Por último, a Fundasaun Alola foi fundada por Kirsty Sword Gusmão em 2001, sob o lema “Feto forte, nasaun forte”,<sup>95</sup> e as ações concretizadas recaem sobre (i) a defesa dos Direitos Humanos; (ii) a educação; (iii) a participação das mulheres na política; (iv) a saúde materno-infantil; e (v) o desenvolvimento económico. A ONG tem um papel proeminente em Timor-Leste, colaborando com diversos ministérios, com vários parceiros internacionais e com a comunidade local.

---

<sup>94</sup> Mary Mackillop. Recuperado de <https://www.marymackilloptoday.org.au/who-we-are/our-story/> [Consultado em maio, 27, 2019].

<sup>95</sup> Mulher forte, nação forte.

### 3.2.3. Cooperação Portuguesa

Retomando a definição do IPAD, considera-se que a cooperação deve ser compreendida como a congregação de esforços para “levar a cabo uma tarefa na qual cada participante dá o seu contributo para um fim conjunto previamente consensualizado, segundo uma lógica oposta à competição” (IPAD, 2011, p.35). Como tal, o planeamento e a implementação de atuações concertadas assomam como imprescindíveis e requerem abordagens inovadoras que respondam eficazmente às necessidades identificadas.

Ora, independentemente de se defender a harmonização, a delineação de opções e de direções, os países e as agências de cooperação apresentam uma visão própria relativamente ao desenvolvimento e, como, tal, modelos de cooperação distintos. De facto, como referem Ferreira, Faria e Cardoso (2015), “cada país terá especificidades únicas na medida em que o seu modelo de cooperação tende a assentar numa base histórica e de práticas, que influencia as abordagens, as configurações institucionais e as parcerias prosseguidas” (p.51).

A nível nacional, a cooperação para o desenvolvimento emerge como um vetor-chave no quadro da política externa e da projeção de Portugal no mundo, assumindo, desta forma, um carácter estratégico nos planos político, económico e cultural. Ferreira, Faria e Cardoso (2015) consideram que a política e o sistema de CP passou por quatro fases distintas: (i) a primeira fase (1976-1990) – caracterizada como um período incipiente, em que Portugal restringe a sua ação às antigas colónias; (ii) a segunda fase (1991-2002) – determinada pela readmissão do país no CAD-OCDE, enquanto país doador, pela criação de estruturas, fundos e programas de ajuda ao desenvolvimento e pela elaboração de um documento de orientação estratégica da cooperação; (iii) a terceira fase (2003-2011) – marcada por uma reestruturação de fundo e de consolidação da cooperação, decorrente da profissionalização do setor; e (iv) a quarta fase (desde 2012) – reconhecida pelas opções estratégicas e institucionais resultantes dos cortes financeiros impostos pela crise económica.

Relativamente aos documentos estratégicos que têm norteado a política de cooperação para o desenvolvimento de Portugal, a bibliografia consultada permitiu destacar (i) *A cooperação portuguesa no limiar do século XXI* (1999); (ii) *Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa* (2005) – e a sua respetiva revisão em 2006; e (iii) *Conceito estratégico da cooperação portuguesa 2014-2020*. Da leitura efetuada ressaltam três características: a ligação com os países de língua oficial portuguesa

(parceiros prioritários), o enfoque setorial e uma organização descentralizada. Sobre esta última, verifica-se que a mesma tem contribuído para o aumento do número de atores (ONG, municípios, ministérios, universidades, politécnicos, tribunais, fundações, cooperativas, igrejas, hospitais...).

O documento *Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa* (2005) destacou como missão fundamental da CP “contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável, muito em particular nos países lusófonos, caracterizado pelo desenvolvimento económico e social e pela consolidação e o aprofundamento da paz, da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito” (Resolução do Conselho de Ministros da República Portuguesa n.º 196/2005, p.8).

Já o *Conceito estratégico da cooperação portuguesa 2014-2020* (2014) advoga que o objetivo fundamental da CP “é o de contribuir para a erradicação da pobreza e para o desenvolvimento sustentável, num contexto de respeito pelos direitos humanos, pela democracia e pelo Estado de direito nos países parceiros” (Resolução do Conselho de Ministros da República Portuguesa n.º 17/2014, [RCM-RP n.º 17/2014], p.22).

A estreita cooperação de Portugal com Timor-Leste cimenta-se numa relação de respeito mútuo e de enorme cumplicidade e tem

muito de emocional, com tudo o que isso implica, mas com uma relação tão cúmplice quanto desinteressada. (...) Deste modo, não será exagero dizer (até porque reconhecido por alguns parceiros internacionais de destaque) que a Cooperação Portuguesa tem uma clara liderança na cooperação internacional com Timor-Leste. Esta liderança advém do volume não despreciando da CP, mas principalmente da sua função estratégica e estruturante para o próprio País, do prestígio junto do Governo Timorense e das populações e da inegável dedicação dos agentes de cooperação portugueses. (IPAD, 2007, p.iv)

Durante o período de transição, a atuação da CP concentrou-se na assistência humanitária, na reconstrução de estruturas e no desenvolvimento económico, social e cultural (Gabinete do Comissário para o Apoio à Transição em Timor-Leste do Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Portuguesa, [GCATTL-MNE-RP], 2000), valorizando-se a intervenção no plano multilateral e o financiamento de projetos de ONG nacionais e estrangeiras e de instituições religiosas. Em referência aos projetos de carácter multilateral, o *Programa Indicativo de Cooperação 2000-2002* (PIC)<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Programas de cooperação que são celebrados com cada um dos países parceiros para um período de referência de três anos.

especifica que, entre 2000 e 2002, a CP se desenvolveu “através do apoio ao Programa Conjunto de Reconstrução de Timor Leste liderado pela Administração Transitória das Nações Unidas (UNTAET) com o apoio de diversas Agências das Nações Unidas, do Banco Mundial e do Banco Asiático de Desenvolvimento” (GCATTL-MNE-RP, 2000, p.12).

No que se refere à esfera bilateral, o documento frisa que a “par dos projetos de carácter multilateral, mas em estreita articulação com eles e sob orientação da UNTAET, Portugal continuará a responder, na medida das suas possibilidades, aos pedidos diretos de apoio formulados pelos representantes do povo Timorense” (GCATTL-MNE-RP, 2000, p.12). Neste âmbito, as atividades centraram-se no suporte à educação e à saúde, na assistência humanitária, no apoio à estruturação do Estado, no reforço da sociedade civil, na construção e reabilitação de edifícios e no desenvolvimento económico (IPAD, 2011). A **Figura 4** explana a evolução da APD bilateral entre 1999 e 2010, e reflete um decréscimo acentuado entre 2002 e 2004. Esta diminuição emana do facto de, após a restauração da independência, o país ter passado “a receber um tratamento idêntico aos restantes países beneficiários da ajuda portuguesa ao desenvolvimento” (IPAD, 2011, p.442).

**Figura 4: Evolução da APD bilateral total (1999-2010)**



Fonte: Elaborado pela investigadora, a partir dos dados disponibilizados em IPAD (2011)

O PIC de 2002 espelha esta mudança e determina como prioritários (i) a assistência à educação e à consolidação da língua portuguesa; (ii) o apoio à estruturação

do Estado; (iii) o reforço da sociedade civil; (iv) a construção e reabilitação do tecido urbano; e (v) o apoio ao desenvolvimento económico.

O Plano Anual de Cooperação (PAC)<sup>97</sup> com Timor-Leste, para 2003, deu continuidade ao PIC anterior, incidindo, sobretudo, no apoio (i) ao sistema educativo; (ii) ao reforço da capacidade institucional; (iii) ao desenvolvimento económico; (iv) à exploração mineira; e (v) à construção e reabilitação do tecido urbano.

No plano multilateral, percebe-se que, até 2004, o Estado português prosseguiu a disponibilização de verbas para o Programa Conjunto de Reconstrução de Timor-Leste (IPAD, 2011).

A programação do período seguinte (2004-2006) teve como suporte as solicitações das autoridades timorenses e a estratégia do Governo para o período de 2002 a 2007, patente no *Plano de Desenvolvimento Nacional* de TL e firmada nos objetivos da redução da pobreza em todos os setores e regiões do país, na promoção de um crescimento económico equitativo e sustentável e na melhoria do bem-estar da população, da educação e da saúde (IPAD, 2004). Foram, então, no domínio da cooperação bilateral, identificados três eixos prioritários:

1. Educação e apoio à reintrodução da Língua Portuguesa;
2. Capacitação institucional do novo Estado, nomeadamente através de diferentes assessorias;
3. Apoio ao desenvolvimento económico e social das populações, nomeadamente do mundo rural.

(IPAD, 2004, p.10)

Para os anos de vigência do presente PIC, o quadro financeiro indicativo calculou 50 milhões de euros (2004: 15 milhões de euros; 2005: 20 milhões de euros; 2006: 15 milhões de euros), distribuídos por cinco áreas de intervenção (i) educação; (ii) capacitação institucional; (iii) desenvolvimento económico e social; (iv) água e saneamento; e (v) agricultura e desenvolvimento sociocomunitário (IPAD, 2008). A materialização do PIC passou pela elaboração de PAC anuais, cujo valor de execução ascendeu aos 75 milhões de euros. Ou seja, mais 25 milhões do que o valor inicialmente previsto, o que sugere “a crescente afetação de recursos financeiros a Timor-Leste” (IPAD, 2007, p.14).

---

<sup>97</sup> Planos que detalham as linhas orientadoras e de intervenção que integram os PIC, para cada ano e para cada um dos países parceiros.

Já no âmbito multilateral, Portugal apoiou substancialmente o TFET, honrando o compromisso assumido na Conferência de Tóquio, com a doação de 50 milhões de USD (IPAD, 2004). Ainda neste domínio, concedeu 4,2 milhões de USD para o projeto “Fortalecimento do Sistema da Justiça em Timor-Leste”, coordenado pelo PNUD e implementado entre 2003-2008, com o propósito de “facilitar o desenvolvimento do apoio às instituições do sistema judicial e a qualificação dos recursos humanos” (IPAD, 2008, p.25). São também mencionadas (i) a participação no apoio ao Orçamento do Estado, que atingiu os 9 milhões de USD para o Programa de Apoio Transitório (2002-2005) e os 3 milhões de USD para o Programa de Apoio à Consolidação de Timor-Leste, para o triénio 2006-2008; e (iii) a disponibilização de 400.000 USD para o Trust Fund para a Governação Global, do PNUD, reservados aos projetos “Melhoria do acesso à justiça através do desenvolvimento da capacitação e do estabelecimento de uma bolsa formal de tradutores e intérpretes na área do direito” e “Apoio institucional ao gabinete do Presidente de Timor-Leste” (IPAD, 2008).

A elaboração do PIC 2007-2010 fez-se a partir dos resultados da avaliação do PIC 2004-2006, do exame à CP realizado pelo CAD da OCDE, das vantagens comparativas de Portugal com TL e foi ao encontro dos documentos que norteavam a CP e das linhas estratégicas de desenvolvimento definidas pelo Governo timorense, ambos enquadrados nas metas estabelecidas pelos ODM e no instituído na Declaração de Paris (2005), no que se refere à eficácia da Ajuda (harmonização e alinhamento de políticas, práticas e procedimentos).

Note-se que foram igualmente consideradas questões transversais, como a igualdade de género, a boa governação e a sustentabilidade ambiental. Assim, o programa elaborado para o triénio, na linha do anterior, privilegiava a implementação de projetos de cooperação que:

- i) Apoiem a capacitação institucional em determinadas áreas da Administração pública e em áreas essenciais à boa governação;
- ii) Promovam a educação e a consolidação da Língua portuguesa;
- iii) Promovam a formação profissional e o desenvolvimento sociocomunitário;
- iv) Apoiem o desenvolvimento rural, contribuindo por essa via para a promoção do desenvolvimento sustentável e a luta contra a pobreza.

(IPAD, 2008, p.34)

É, ainda, referida uma intervenção integrada, no sentido de se constituir um *cluster* de cooperação.<sup>98</sup>

No que concerne aos instrumentos da Ajuda, o PIC (2007-2010) indica como preferenciais a cooperação técnica, o estabelecimento de parcerias entre instituições homólogas, o cofinanciamento de ONG, o apoio ao Orçamento de Estado, o financiamento através de organizações multilaterais, a ajuda humanitária e o *cluster* (IPAD, 2008).

A estratégia de intervenção, por sua vez, cimentou-se em dois eixos e nove áreas prioritárias e uma complementar, sendo que o segundo eixo absorveu mais de dois terços dos montantes assegurados, conforme expresso no **Quadro 20**.

**Quadro 20: Eixos e áreas de intervenção da CP (2007-2010)**

<b>Eixo Estratégico 1</b>	<b>Boa Governação, Participação e Democracia (21%)</b>
Área de intervenção 1.A	Capacidade institucional
Área de intervenção 1.B	Processos eleitorais
Área de intervenção 1.C	Justiça
Área de intervenção 1.D	Finanças
Área de intervenção 1.E	Segurança interna
Área de intervenção 1.F	Técnico-militar
<b>Eixo Estratégico 2</b>	<b>Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra a Pobreza (77%)</b>
Área de intervenção 2.A	Educação e consolidação da língua portuguesa
Área de intervenção 2.B	Desenvolvimento rural
Área de intervenção 2.C	Emprego, formação profissional e desenvolvimento sociocomunitário
<b>Intervenção Compl.</b>	<b>Cluster da Cooperação (3%)</b>

Fonte: IPAD (2008, p.40)

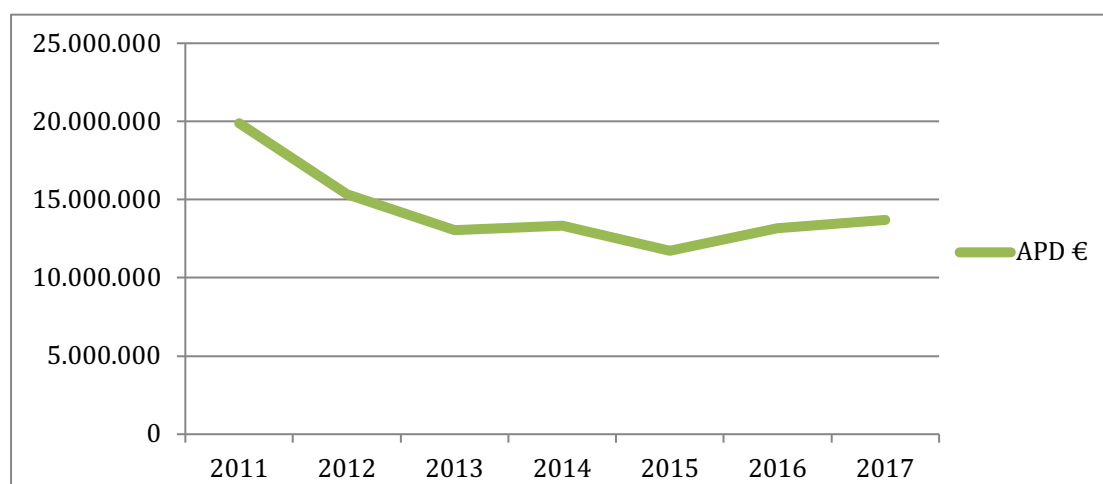
No âmbito multilateral, o PIC (2007-2010) previu “a continuação do apoio ao Orçamento de Estado e cofinanciamento de programas/projetos, através de agências multilaterais como o PNUD e o Banco Mundial” (IPAD, 2008, p.54).

<sup>98</sup> “Um ‘*cluster* de cooperação’ é constituído por um conjunto de projetos, executados por diferentes instituições (individualmente ou associadas a instituições do país parceiro), numa mesma área geográfica e com um enquadramento comum. Um ‘*cluster* de cooperação’ permite mobilizar em torno de uma problemática comum um conjunto de instituições que de outra forma tenderiam a desenvolver projetos de forma desgarrada, sem economias de escala, sem vantagens de uma abordagem integrada e – quase sempre – sem sustentabilidade, visibilidade ou impacto de longo prazo. (...) Podem participar nos ‘*clusters* de cooperação’ tanto as instituições da administração pública como a sociedade civil, sendo a heterogeneidade dos atores uma vantagem e não o contrário” (IPAD, 2006, pp.48-49).

O relatório de avaliação deste PIC conclui que, de uma forma geral, “as atividades realizadas corresponderam ao programado, ainda que em alguns casos tenha havido atrasos e, ou, sido necessário proceder a ajustamentos” (IPAD e MNE-TL, 2011, p.46).

No que toca à intervenção da CP em Timor-Leste entre 2011-2017, esta espelha a necessidade de cortar no financiamento bilateral (decorrente da crise financeira e da política de austeridade 2010-2014) e as orientações de fundo firmadas no *Conceito estratégico da cooperação portuguesa 2014-2020*, ao conceber a cooperação “como um investimento e não uma despesa, como desenvolvimento e não ajuda, que deve complementar e reforçar outras vertentes da política externa, nomeadamente a diplomacia económica e a ação cultural externa, com vantagens mútuas” (RCM-RP n.º 17/2014, p.6). Observa-se um forte decréscimo da APD (**Figura 5**), uma aposta em projetos de cooperação delegada<sup>99</sup> e uma crescente partilha de responsabilidades financeiras com o Governo timorense.

**Figura 5: Evolução da APD bilateral total (2011-2017)**



Fonte: Elaborado pela investigadora, a partir dos dados disponibilizados em Camões, I.P. (2018) e pelo Gabinete de Planeamento, Programação e Estatística

O período em análise assentou em dois documentos de planeamento: a Adenda ao PIC 2007-2010, para o período 2011-2013, e o *Programa Estratégico de*

<sup>99</sup> As atividades desenvolvidas no âmbito da cooperação delegada “decorrem das mais-valias reconhecidas à Cooperação Portuguesa, sobretudo nas áreas de soberania e do Estado de direito. As mais-valias reconhecidas prendem-se com os resultados que foram atingidos e estes foram reconhecidos por Timor-Leste, sobretudo pelos beneficiários diretos” (Camões, I.P., 2018, p.59).



*Cooperação* (PEC) para 2014-2017.<sup>100</sup> A Adenda ao PIC apresentava três eixos de intervenção e deu continuidade ao PIC 2006-2010: Eixo 1 – Capacitação institucional; Eixo 2 – Desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza; e Eixo 3 – *Cluster* da CP. O PEC, por sua vez, concentrou-se em quatro eixos: Eixo 1 – Governação, Estado de Direito e Direitos Humanos – Quadro institucional; Eixo 2 – Desenvolvimento Humano e Bens Públicos Globais – Capital Social; Eixo 3 – Desenvolvimento Económico – Promoção do crescimento económico e sustentável; Eixo 4 – Desenvolvimento de Infraestruturas (Camões, I.P., 2018).

A execução dos programas contou com a repartição dos encargos financeiros e com a coordenação de Timor-Leste, em linha com os compromissos e princípios do *New Deal* e da Declaração de Paris. É, ainda, de sublinhar que,

no âmbito da implementação do *Consenso Europeu* e do *Código de Conduta da União Europeia em matéria de Complementaridade e Divisão nas Tarefas na Política de Desenvolvimento*, é incluída no PEC, pela primeira vez, a referência à Cooperação Delegada, enquanto modalidade através da qual o Camões, I.P. implementa projetos em nome da União Europeia, já aplicada em Timor-Leste nas áreas da justiça, comunicação social, desenvolvimento rural e alterações climáticas. (Camões, I.P., 2018, p.22)

Quanto às áreas de intervenção, expostas no **Quadro 21**, observa-se o peso crescente do setor educativo (que passa de quase 53% para cerca de 86%). Percebe-se, ainda, um fraco apoio em áreas como a saúde, a água e o saneamento, a agricultura, a indústria, e o comércio e turismo. Verifica-se, também, um decréscimo expressivo da APD na esfera do Governo e da sociedade civil. Este explica-se pela quebra da APD bilateral total, mas igualmente pela primazia conferida à educação, onde as vantagens comparativas de Portugal em Timor-Leste são mais expressivas.

De referir, por último, o aumento da gestão de projetos de cooperação delegada da UE pela CP (**Quadro 22**) e a articulação com outros doadores, o que permite uma maior eficácia da distribuição do financiamento, reduzindo a fragmentação da Ajuda e evitando a sobreposição de intervenções num mesmo setor.

---

<sup>100</sup> Os PEC sucederam aos PIC e são, também eles, plurianuais.

**Quadro 21: Evolução da distribuição da Ajuda bilateral portuguesa por setor  
(2011-2016)**

(valores em %)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total em euros
Educação	52,82	53	76,93	77,74	82,61	85,79	60.034.752
Saúde	0,87	0,85	0,9	0	0,25	0	451.182
População/Saúde reprodutiva	0,36	0	0,94	0	0	0	193.920
Água e saneamento	0	0	0	0,46	0	0	61.269
Governo e sociedade civil	29,39	30,65	9,71	10,88	8,43	8,11	15.322.380
Outras infraestruturas sociais e serviços	5,38	6,08	3,06	4,53	3,67	2,03	3.704.575
Comunicações	1,88	1,95	1,32	0,97	0,54	0,5	1.103.772
Bancos e outros serviços financeiros	0,45	1,08	0,28	0,13	0,14	0,25	357.347
Agricultura	1,8	0,95	0,73	0,03	0,26	0	632.435
Indústria	0	0	0,02	0	0	0,01	3.187
Comércio e turismo	0,03	0	0	0	0	0	6.556
Multissetorial Transversal	4,02	3,02	3,59	2,99	2,4	1,51	2.611.687
Custos administrativos dos doadores	3	2,41	2,54	2,27	1,68	1,79	2.035.490
<b>Total em euros</b>	<b>19.886.441</b>	<b>15.342.258</b>	<b>13.053.044</b>	<b>13.325.354</b>	<b>11.729.474</b>	<b>13.181.981</b>	<b>85.518.552</b>

Fonte: Camões, I.P. (2018, p.22)

**Quadro 22: Programas de cooperação delegada com o Camões, I.P.  
(2011-2017)**

<b>Título</b>	<b>Contrato de delegação (ano de assinatura)</b>	<b>Montante delegado (euros)</b>	<b>Cofinanciamento Camões, I.P. (euros)</b>
Programa de Apoio à Governação Democrática em TL – Programa de Justiça	2012	4.500.000	30.000
Programa de Apoio à Governação Democrática em TL – Componente Apoio à Comunicação Social	2012	1.600.148	0
Fourth Rural Development Project – Strengthening Agricultural Extension (RDP IV) (com GIZ)	2011	3.202.850	0
Global Climate Change Alliance (GCC) Support Programme to TL Projeto de Apoio às Alterações Climáticas (PAAC) (com GIZ)	2013	1.900.000	108.910
Programa de Reforço do Sistema de Governação Económica (PFMO)	2017	12.000.000	600.000
Programa de Apoio aos Serviços Públicos (PASP)	2014	4.8000.000	1.000.000
Projeto de Apoio à Consolidação do Estado de Direito (PACED)	2014	6.650.000	1.400.000

Fonte: Camões, I.P. (2018, p.59)

Do relatório de avaliação alusivo ao período de 2011-2017 ressaltam, entre outros, que: (i) a intervenção da CP “foi relevante, mantendo-se alinhada com o Programa Estratégico de Desenvolvimento de Timor-Leste (2011-2030)”; (ii) “persistem problemas de coordenação, quer em Timor-Leste, quer na cooperação

portuguesa”; (iii) existem “inúmeras dificuldades na transferência de conhecimentos e competências devido às carências na formação base dos recursos humanos timorenses”; (iv) os contributos nos setores da justiça e da proteção e segurança social são consistentes; (v) o apoio no setor do desenvolvimento rural não atingiu os resultados pretendidos, em parte devido à resistência das comunidades ao modelo de racionalidade económico introduzido pelos projetos; e (vi) persistem dificuldades em promover a apropriação e a sustentabilidade (Camões, I.P., 2018, pp. 65-67).

### 3.3. MOSAICO LINGUÍSTICO E ESTATUTO DO PORTUGUÊS

Timor-Leste apresenta-se como um país multilingue. Segundo as palavras do Nobel da Paz, José Ramos Horta, os timorenses encontram-se “entre os povos mais políglotas do mundo. Uma grande percentagem entre nós usa três a cinco idiomas – uma língua local materna, tétum, indonésio, português e inglês” (Horta, 2012).

O linguista Hull (2001) considera que as línguas utilizadas podem ser agrupadas em duas categorias, devendo distinguir-se “as línguas que desde há muito fazem parte da cultura local das línguas que só há pouco tempo foram introduzidas” (p.38).

No que se refere às primeiras, tomando por base o seu estudo *Timor-Leste – Identidade, língua e política educacional* (2001), depreende-se que a divisão administrativa em treze municípios (**Anexo 4**) reflete o mosaico linguístico do país. Assim, independentemente de o número de línguas variar consoante a aceção conferida aos termos de “língua” e “dialeto”, infere-se a presença de mais de dez línguas autóctones.

Com relação aos idiomas que integram a segunda categoria, o português, a língua indonésia e o inglês, os dois primeiros acompanharam os períodos da colonização e da ocupação e o terceiro assumiu um papel proeminente com as diversas missões da ONU (1999-2012).

A língua portuguesa chegou a Timor-Leste em 1515, com o desembarque dos marinheiros portugueses no enclave do Oecusse. De acordo com Hull (2001),

os portugueses chegaram à ilha de Timor com a finalidade (...) de converter toda a população ao catolicismo. Embora seja de notar que a conversão não foi forçada (como havia sido em Goa e Malaca), a maioria dos régulos timorenses aceitou o batismo, recebendo nomes portugueses e títulos aristocráticos. Em muitos reinos a bandeira portuguesa tornou-se um

*lúlic*, guardado e adorado em casas sagradas. Como resultado da campanha de difusão da língua portuguesa durante a segunda metade do século XIX, o tétum e os outros vernáculos ficaram impregnados de expressões, vocábulos e estruturas sintáticas portuguesas. (p.36)

O português era utilizado por todos os que trabalhavam e, ou, colaboravam com a administração colonial. Já aqueles que não o falavam, desenvolveram uma língua que lhes permitia comunicar com os seus pares: o tétum praça ou tétum Díli. Formado a partir de outras variedades do tétum, incorporou palavras, expressões e estruturas da língua portuguesa, tornando-se a língua franca.

Com a ocupação do território, a importância do português viu-se reforçada. De facto, apesar de proibido, converteu-se numa arma de luta e de resistência, tanto na frente diplomática como na frente armada. Em 2001, Taur Matan Ruak (Presidente da RDTL, entre 2012 e 2017, e atual Primeiro-Ministro) destacou:

Nunca perdemos a vontade de manter a língua portuguesa, tanto oral como ortograficamente, apesar das várias dificuldades e limitações impostas na redução física dos falantes da língua portuguesa. Sempre com o espírito de que a mesma será a nossa língua oficial, logramos conseguir aquilo que para muitos foi um sonho. (p.41)

Também na Carta Magna de Liberdades, Direitos, Deveres e Garantias do Povo de Timor-Leste, aprovada em 1998 durante a Convenção Nacional Timorense na Diáspora que teve lugar em Lisboa e Peniche, entre o dia 23 e o dia 27 de abril, permitindo antever as opções políticas que viriam a ser tomadas após a independência lê-se que

como país de língua oficial portuguesa, Timor Leste privilegiará as relações como todos os países em África, América Latina e Europa que partilham a mesma língua e contribuirá para o reforço da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP – e para a construção do relacionamento desta Comunidade com as Comunidades dos países da Ásia e do Pacífico.

(Congresso Nacional para a Reconstrução de Timor-Leste, [CNRT], 1998, p.5)

Conquanto se observe que “o papel central da língua portuguesa na civilização timorense é completamente inquestionável” (Hull, 2001, p.39), importa referir que o estatuto de língua oficial que lhe foi conferido, a par do tétum, não é consensual no seio da opinião pública e constitui um fator de tensão entre três gerações: a “geração de

1975”, a “gerasaun foun”<sup>101</sup> e a “gerasaun independensia”.<sup>102</sup> Estas distinguem-se pelas suas vivências sociais e históricas, marcadas por diferenças etnolinguísticas significativas e por posições políticas díspares.

Recuperando o estudo de Gonçalves (2012), deve lembrar-se que a “geração de 1975”, líder da resistência timorense na luta armada e diplomática, “defende um nacionalismo e identidade timorenses com raízes lusófonas, a “gerasaun foun” identifica-se com uma identidade pós-colonialista baseada nos laços étnicos com Timor Ocidental e nos ideais de luta pela democracia partilhados com os ativistas indonésios” (p.1). Como destaca a autora, citando Mattoso (2005), a “gerasaun foun” também desempenhou um papel determinante durante a ocupação,

na resistência clandestina, em especial a partir do início dos anos 90 quando as FALINTIL (Forças Armadas da Libertação Nacional de Timor-Leste) começavam a sucumbir ao exército indonésio nas montanhas. As manifestações organizadas pelos jovens timorenses, em grande parte na Universidade Nacional de Díli (UNTIL) e nas universidades Indonésias, colocaram Timor-Leste nas manchetes da média internacional e deram novo alento à resistência timorense. (Gonçalves, 2012, p. 5)

A “gerasaun independensia”, por sua vez, vivenciou o período de transição e advoga a valorização das línguas nacionais.

O censo de 2010 aponta, no entanto, para um aumento significativo da literacia em língua portuguesa dos jovens e para uma consolidação do tétum como língua nacional. Simultaneamente, trabalhos académicos destacam que a oposição à política linguística do Governo não é tão significativa como os *media* australianos e indonésios têm veiculado (Taylor-Leech, 2008). Aliás, de acordo com a comunicação *Changing attitudes to national identity amongst Timor-Leste tertiary students: 2002-2017*,<sup>103</sup> apresentada pelo investigador Michael Leach, no passado dia 30 de abril de 2019, na Conferência *Timor-Leste: Politics, policies and prospects 20 years after the independence vote* (realizada na Australian National University), enquanto que em

---

<sup>101</sup> Geração nova.

<sup>102</sup> Geração pós-referendo.

<sup>103</sup> Os resultados apresentados pelo investigador especialista em TL (que coordena a TL Studies Association) decorrem da análise dos dados recolhidos ao longo dos últimos 15 anos junto dos jovens que frequentam os estabelecimentos do ensino superior de Díli. O objetivo do estudo era avaliar “a evolução da perceção de um setor da juventude timorense sobre alguns dos elementos centrais da identidade nacional” (Recuperado de <https://www.dn.pt/lusa/interior/estudantes-timorenses-consideram-portugues-muito-importante-na-identidade---estudo-10882426.html> [Consultado em maio, 10, 2019].

2002 apenas cerca de 50% dos alunos do ensino superior considerava a língua portuguesa como relativamente importante ou muito importante na formação da identidade timorense, atualmente mais de 54% consideram-na muito importante e 39,5% relativamente importante. Ou seja, mais de 90% dos inquiridos reconhecem a relevância do português no “ser-se timorense”.

Diante do exposto, percebe-se que a despeito de persistirem divisões políticas e de o português ser comumente encarado como fator de exclusão social e de pobreza para aqueles que não o dominam (Gonçalves, 2012) se observa uma evolução da percepção dos jovens com relação à pertinência e ao papel desta língua na e para a nação. Quanto ao tétum, segundo Michael Leach, a sua significância mantém-se, apesar de serem “hoje menos os que se consideram fluentes na grande língua nacional (83,5% contra os 91,5% de 2002)” (Sampaio, 2019a).

### **3.4. (RE)EDIFICAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO TIMORENSE**

#### **3.4.1. Enquadramento constitucional e jurídico-legal**

A Constituição de qualquer país é o documento que fundamenta e rege os princípios e a organização do Estado. Como tal, toda a legislação elaborada deve ser enquadrada nos princípios nela definidos.

A *Constituição da República Democrática de Timor-Leste*, aprovada a 22 de março de 2002 pela Assembleia Constituinte da RDTL e com entrada em vigor no dia da Restauração da Independência, determina, na Parte I – Princípios Fundamentais – artigo 13.º, que:

1. O tétum e o português são as línguas oficiais da República Democrática de Timor-Leste.
2. O tétum e as outras línguas nacionais são valorizadas e desenvolvidas pelo Estado. (RDTL, 2002, p.14)

Em referência aos Direitos, Deveres, Liberdades e Garantias Fundamentais (Parte II), destacam-se (i) o ponto 2 do artigo 18.º, concernente à Proteção da Criança, que precisa que

2. A criança goza de todos os direitos que lhe são universalmente reconhecidos, bem como de todos aqueles que estejam consagrados em convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas pelo Estado. (RDTL, 2002, p.16)

(ii) o ponto 2 do artigo 19.º, que estabelece que

2. O Estado promove, na medida das suas possibilidades, a educação, a saúde e a formação profissional dos jovens. (RDTL, 2002, p.16)

(iii) o artigo 23.º, alusivo à Interpretação dos Direitos Fundamentais, que institui que

Os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes da lei e devem ser interpretados em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos. (RDTL, 2002, pp.16-17)

e (iv) os pontos 1 e 2, do artigo 59.º, referentes à Educação e Cultura, que indicam que

1. O Estado reconhece e garante ao cidadão o direito à educação e à cultura, competindo-lhe criar um sistema público de ensino básico universal, obrigatório e, na medida das suas possibilidades, gratuito, nos termos da lei.

2. Todos têm direito à igualdade de oportunidades de ensino e formação profissional.

(RDTL, 2002, pp.27-28)

Em termos globais, ressalta o papel do Estado na defesa dos Direitos da Criança, no acesso ao ensino básico universal e obrigatório e no direito à igualdade de oportunidades. Já no que toca às línguas, afirma-se a existência de uma diferenciação entre as línguas oficiais (o tétum e o português) e as línguas nacionais. De salientar, igualmente, que a Constituição reconhece que o tétum, à semelhança das outras línguas nacionais, é uma língua a valorizar, mas que continua a carecer de desenvolvimento.

A *Lei de Bases da Educação*, por seu turno, na linha do estipulado na Constituição, estabelece, nos pontos 1, 2 e 4 do artigo 2.º; nos pontos 1, 2 e 4, do artigo 4.º; e nos pontos 1 e 5, do artigo 11.º, respeitantes à Educação, à Política Educativa e ao Ensino Básico, que

1. A todos os cidadãos é garantido o direito à educação e à cultura nos termos da CR e da lei.

2. O direito à educação é concretizado através de uma efetiva ação formativa ao longo da vida, com vista à consolidação de uma vivência livre, responsável e democrática (...)

4. É de especial responsabilidade do Estado promover a democratização do ensino, garantindo o direito a uma justa e efetiva igualdade de oportunidades (...). (Lei n.º 14/2008, pp.2641-2642)

1. A política educativa prossegue objetivos nacionais permanentes, pressupondo uma elaboração e uma concretização transparente e consistente.
  2. A política educativa visa orientar o sistema de educação e de ensino por forma a responder às necessidades da sociedade timorense (...).
  4. A eficiência da política educativa e a sua eficácia estão sujeitas a avaliação regular e pública, nos termos da presente lei e demais legislação complementar. (Lei n.º 14/2008, p.2642)
- 
1. O ensino básico é universal, obrigatório e gratuito e tem a duração de nove anos.
  5. A obrigatoriedade de frequência do ensino básico termina no final do ano letivo em que o aluno completa dezassete anos de idade. (Lei n.º 14/2008, p.2644)

Estes destacam o dever e a obrigação do Estado relativamente ao setor educativo, através das políticas de educação delineadas e implementadas.

Note-se, ainda, que o artigo 8.º, alusivo às línguas do sistema educativo, refere que “as línguas do sistema educativo timorense são o tétum e o português” (Lei n.º 14/2008, p.2643). Já o ponto 1. do artigo 48.º e os pontos 1 , 2 e 3 do artigo 56.º estipulam que

1. A orientação e as atividades pedagógicas na educação pré-escolar são asseguradas por educadores de infância e a docência em todos os níveis e ciclos de ensino é assegurada por professores, detentores, em ambos os casos, de diploma que certifique a formação específica que os habilita para a educação e o ensino, de acordo com as necessidades do desempenho profissional relativo à educação e a cada nível de ensino. (Lei n.º 14/2008, p.2655)
- 
1. Serão tomadas medidas no sentido de dotar os ensinos básico e secundário com docentes habilitados profissionalmente, mediante modelos de formação inicial conformes com o disposto na presente lei, de forma a tornar desnecessária, no mais curto prazo de tempo, a contratação, em regime permanente, de professores sem habilitação profissional.
  2. Será organizado um sistema de profissionalização em exercício para os docentes devidamente habilitados atualmente em exercício ou que venham a ingressar no ensino, de modo a garantir-lhes uma formação profissional equivalente à ministrada nas instituições de formação profissional equivalente à ministrada nas instituições de formação inicial para os respetivos níveis de ensino.
  3. O Governo elaborará um plano de emergência de construção e recuperação de edifícios escolares e o seu apetrechamento, no sentido de serem satisfeitas as necessidades da rede escolar, com prioridade para o ensino básico. (Lei n.º 14/2008, pp.2657-2658)



Percebe-se o reconhecimento dos problemas que subsistem no setor e a definição das linhas orientadoras que se pretende que norteiem a política educativa do país.

### 3.4.2. Evolução da educação e do sistema educativo

Durante o período colonial, o investimento no ensino foi escasso.<sup>104</sup> Já ao longo do período de ocupação, observou-se uma evolução considerável no conjunto dos subsectores, cujo crescimento se discrimina no **Quadro 23**.

**Quadro 23: Evolução do sistema educativo (1975-1999)**

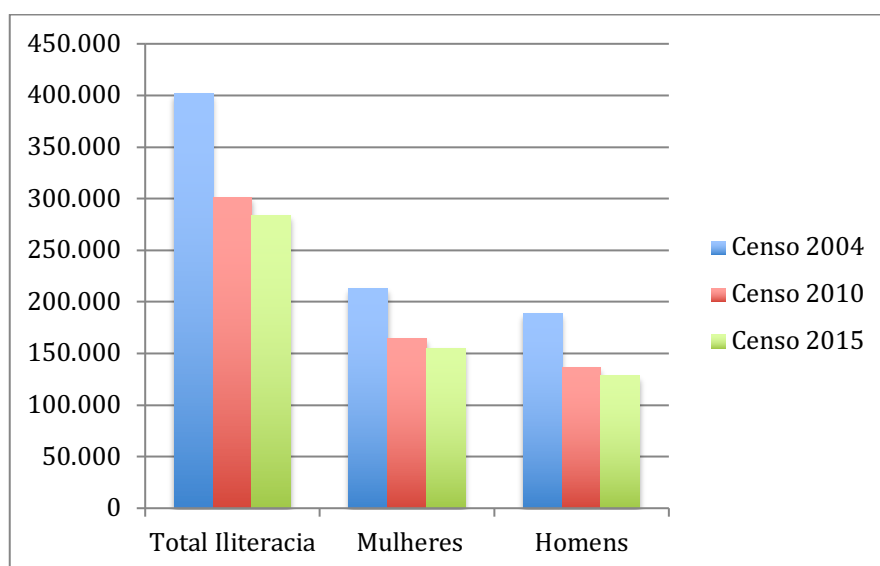
		1975	1999
Alunos	1.º e 2.º ciclos	10.500	167.181
	3.º ciclo	315	32.197
	Secundário	0	18.973
	<b>Total</b>	<b>10.815</b>	<b>218.351</b>
Escolas	1.º e 2.º ciclos	47	788
	3.º ciclo	2	114
	Secundário	0	54
	<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>956</b>

Fonte: Elaborado pela investigadora a partir do relatório *Building Blocks for a Nation* (UN, 2000)

Ao longo dos dois anos de governação da UNTAET, procurou-se reabilitar e construir escolas e seleccionar recursos humanos que pudessem assegurar o normal funcionamento do ensino. Porém, a normalização da situação apenas foi possível um ano após o referendo (em outubro de 2000) e os desafios prosseguiram. Em 2002, os níveis de iliteracia eram muito elevados (PNUD, 2002, p.1) e o cenário foi paulatinamente melhorando (**Figura 6**). Simultaneamente, a população passou de 741.530 habitantes para 1.183.643, o que reflete um acréscimo de 442.113 (**Figura 7**), e veio intensificar os desafios políticos, económicos e sociais.

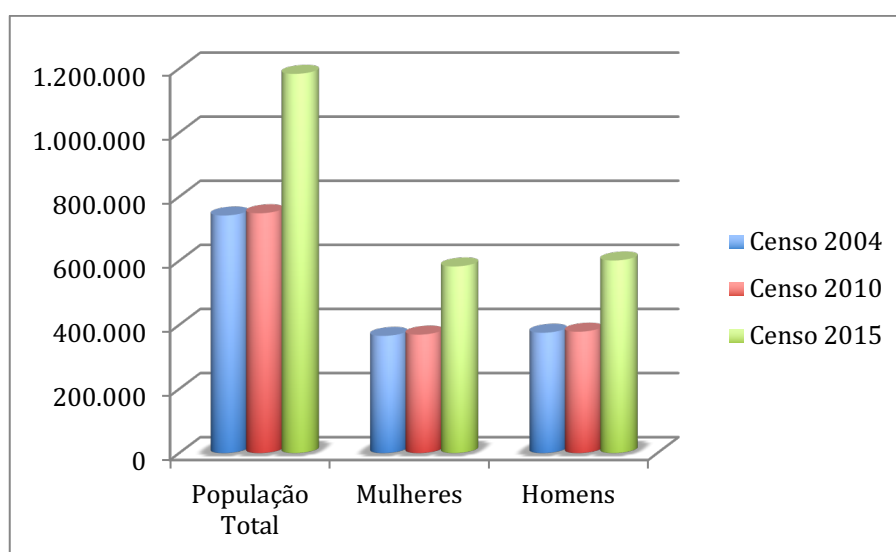
<sup>104</sup> Na presente abordagem do sistema educativo não é equacionado o ensino superior.

**Figura 6: Evolução da iliteracia (2004-2015)**



Fonte: Elaborado pela investigadora a partir dos dados da *Statistica de Timor Leste – DGE*

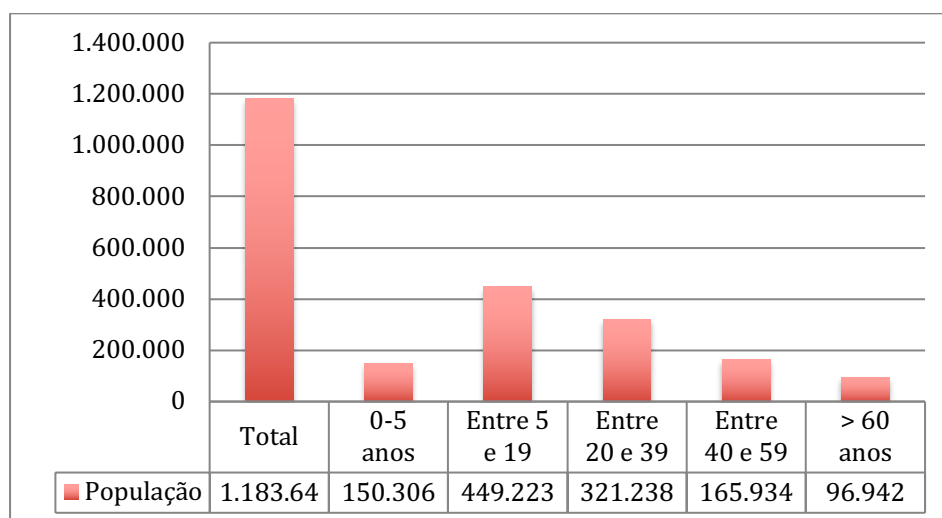
**Figura 7: Evolução da população (2004-2015)**



Fonte: Elaborado pela investigadora a partir dos dados da *Statistica de Timor Leste – DGE*

Em 2015, 50,6% dos timorenses tinha menos de 20 anos (**Figura 8**) e “there were 717,553 persons of working age (15 years old and over) in 2015 in Timor-Leste, of whom 402,664 were in the labour force, 383,331 as employed and 19,333 as unemployed persons. The labour force participation rate was 56,1 percent and the unemployment rate was 4,8 percent” (GDS, ILO and UNFPA, 2018, p.ii).

**Figura 8: Distribuição da população por faixas etárias (2015)**



Fonte: Elaborado pela investigadora a partir dos dados da *Statistica de Timor Leste* (Censo 2015)

A construção de um sistema educativo a partir do zero exigiu a planificação de reformas estruturais que garantissem a edificação de um sistema sólido e estável. Procedeu-se, desde 2002, entre outros, (i) ao desenvolvimento do primeiro currículo para o ensino primário (do 1.º ao 6.º ano do EB); (ii) à reintrodução da língua portuguesa; (iii) ao investimento na formação de professores; (iv) à expansão do acesso ao ensino; (v) à elaboração de um quadro legislativo e normativo; (vi) à formulação e aprovação da *Lei de Bases da Educação* (2008); (vii) à delineação da *Política Nacional de Educação (2007-2012)*, sob o lema “Construir a nossa nação através de ensino de qualidade”; (viii) à definição e aprovação do *Plano Estratégico Nacional da Educação 2011-2030*; (ix) à reforma da gestão da educação; e (x) ao desenvolvimento dos currículos para o pré-escolar, para o EB, ESG e Ensino Secundário Técnico-Vocacional (ESTV).

O **Friso 2** espelha as políticas de educação de maior relevo empreendidas após o colapso do sistema educativo e permite verificar que:

- (i) o primeiro currículo surgiu três anos após a independência, em 2005;
- (ii) a *Lei de Bases da Educação* foi promulgada em 2008, com a Lei n.º 14/2008, de 29 de outubro;
- (iii) o Estatuto da carreira dos educadores de infância e dos professores do ensino básico e secundário foi aprovado em 2010, com o Decreto-Lei n.º 23/2010, de 9 de dezembro;

(iv) o Plano curricular do ensino secundário técnico-vocacional foi publicado em 2010, com a publicação do Decreto-Lei n.º 8/2010, de 15 de fevereiro;

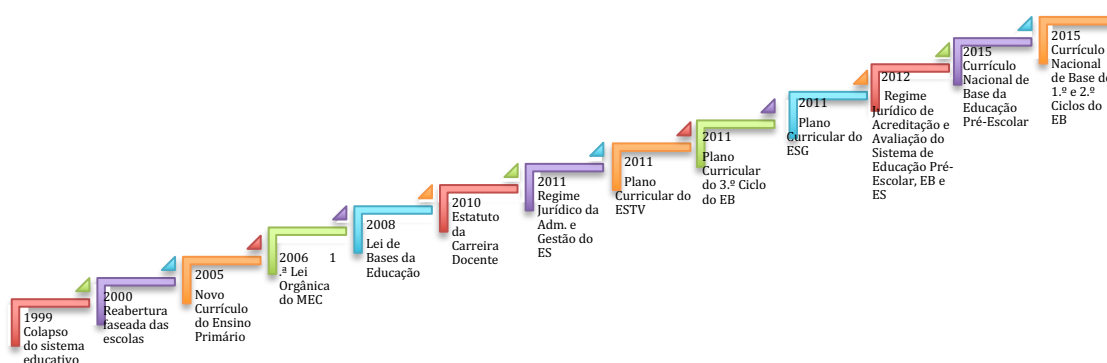
(v) o Plano curricular do 3.º ciclo do EB surgiu em 2011, com a Resolução do Governo n.º 24/2011, de 10 de agosto;

(vi) o Plano curricular do ESG apareceu em 2011, com o Decreto-Lei n.º 47/2011, de 19 de outubro;

(vii) o Currículo nacional de base da educação pré-escolar foi deferido em 2015, com o Decreto-Lei n.º 3/2015, de 14 de janeiro; e

(viii) o Currículo nacional de base do 1.º e 2.º ciclos do EB, com o Decreto-Lei n.º 4/2015, de 14 de janeiro.

### **Friso 2: Cronologia das políticas de educação (1999-2015)**



Fonte: Elaborado pela investigadora

Cruzando as medidas com os Programas dos Governos e com as respetivas Orgânicas<sup>105</sup> retém-se que:

(i) o II Governo procurou “dar continuidade à melhoria das condições e de qualidade de ensino nas escolas” (Parlamento Nacional da República Democrática de Timor-Leste, [PN-RDTL], 2006, p.1424);

(ii) ao Ministério da Educação do III Governo competiu, entre outros,

a) Propor a política e elaborar os projetos de regulamentação necessários às suas áreas de tutela;

<sup>105</sup> O II Governo e o III Governo foram ambos Governos de curta duração devido à crise política que despoletou no país no início de agosto de 2006. Os primeiros anos de mandato do IV Governo também ficaram marcados por alguma instabilidade, em virtude da tentativa de Golpe de Estado que teve lugar a 11 de fevereiro de 2008.

- b) Assegurar a educação da infância, a alfabetização e o ensino;
- c) Propor os *curricula* dos vários graus de ensino e regular os mecanismos de equiparação de graus académicos (...) (Decreto-Lei n.º 4/2007, p.1785)

(iii) o IV Governo, no seu Plano Governativo, elegeu a Educação como um investimento no futuro e por isso destacou “áreas prioritárias de intervenção, através da criação de um plano de ação orientado para a reforma do sistema de ensino” (Presidência do Conselho de Ministros da República Democrática de Timor-Leste, [PCM-RDTL], 2007, p.8). Para o efeito, comprometeu-se, entre outros, a

- (i) “criar infraestruturas e as condições necessárias para capacitar o pessoal docente e não docente das escolas”;
- (ii) reequacionar a “problemática da língua oficial de ensino e do ensino de outras línguas, incluindo as línguas nacionais, o inglês e/ou o indonésio, como línguas de trabalho”;
- (iii) realizar a “melhoria e o reforço do parque escolar” (...);
- (iv) fortalecer a “política de maior retenção (diminuição do absentismo escolar) e promoção no ensino básico, que deverá ser gratuito para todas as crianças”(...);
- (v) “criar as condições para uma melhor articulação entre o Ensino Secundário Geral, o Ensino Técnico e a Formação Profissional.” (PCM-RDTL, 2007, pp.39-40 )

e determinou, de imediato, como iniciativas (i) a ratificação do plano *Política Nacional de Educação 2007-12: Construir a nossa nação através de uma educação de qualidade* (PNE); (ii) o aumento do orçamento para o setor em 30%; e (iii) a aprovação de uma nova Lei Orgânica do Ministério da Educação.

Quanto ao *Plano Estratégico Nacional da Educação 2011-2030*, este reforça que a educação e a formação são a chave para melhorar as oportunidades de vida do

nosso povo para o ajudar a concretizar todo o seu potencial. São também vitais para o crescimento e desenvolvimento económico de Timor-Leste. A nossa visão é de que todas as crianças timorenses devem ir à escola e receber uma educação de qualidade que lhes dê os conhecimentos e as qualificações que lhes permitam virem a ter vidas saudáveis e produtivas, contribuindo de forma ativa para o desenvolvimento da nação. (ME-RDTL, 2011b, p.18)

O **Quadro 24** explicita a evolução do Sistema Educativo desde 2004.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> Os dados apresentados agrupam as escolas públicas e privadas.

**Quadro 24: A educação em números (2004-2017)**

		2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Alunos	Pré-escolar				7.994					13.056	16.206	18.983	19.867	21.832
	1.º e 2.º ciclos	147.207	164.687	191.998	206.651	218.720	230.562	242.221	245.038	246.531	245.847	243.559	236.190	222.835
	3.º ciclo			39.186	51.381	60.630	60.897	63.401	63.094	64.472	70.227	77.892	84.464	87.950
	Secundário			25.730	28.292	33.267	41.106	44.857	48.328	47.549	48.708	51.422	55.998	61.933
	<b>Total</b>	<b>147.207</b>	<b>164.687</b>	<b>256.914</b>	<b>294.318</b>	<b>312.617</b>	<b>332.565</b>	<b>350.479</b>	<b>356.460</b>	<b>371.608</b>	<b>380.988</b>	<b>391.856</b>	<b>396.519</b>	<b>394.550</b>
Docentes	Pré-escolar				310							615	621	658
	1.º e 2.º ciclos	5.211	5.314	5.416	5.417	7.358	7.576	5.427	5.379	5.230	5.205	6.722	11.130	11.238
	3.º ciclo			1.841	1.870	2.307	2.411	3.070	3.072	3.064	3.292	4.162		
	Secundário			1.197	1.232	1.605	2.071	1.641	1.716	1.563	1.701	2.087	2.225	2.312
	<b>Total</b>	<b>5.211</b>	<b>5.314</b>	<b>8.454</b>	<b>8.829</b>	<b>11.270</b>	<b>12.058</b>	<b>10.138</b>	<b>10.167</b>	<b>9.857</b>	<b>10.198</b>	<b>13.586</b>	<b>13.976</b>	<b>14.208</b>
N.º Escolas	Pré-escolar				142							287	338	363
	1.º e 2.º ciclos	848	841	925	986	1.027	1.073	1.118	1.124	1.131	1.133	1.134	1.278	1.278
	3.º ciclo			150	153	227	245	219	250	259	278	283		
	Secundário			69	73	94	94	92	96	98	98	106	122	148
	<b>Total</b>	<b>848</b>	<b>841</b>	<b>1.144</b>	<b>1.354</b>	<b>1.348</b>	<b>1.412</b>	<b>1.429</b>	<b>1.470</b>	<b>1.488</b>	<b>1.509</b>	<b>1.810</b>	<b>1.738</b>	<b>1.789</b>

Fonte: Elaborado pela investigadora a partir dos dados disponibilizados no *Plano Estratégico Nacional da Educação 2011-2030* do ME, para o período compreendido entre 2004 e 2010, e na página do Ministério de Educação (EMIS), para o período compreendido entre 2011 e 2017

Atendendo à importância conferida ao 1.º e 2.º ciclos do EB, após a independência, observa-se um aumento exponencial do número de alunos, escolas e docentes. Após este período, consideram-se relevantes os anos subsequentes (i) à implementação do novo currículo do ensino primário e à publicação da *Lei de Bases da Educação* (Lei n.º 14/2008, de 29 de outubro); e (ii) à implementação do Plano curricular do ESTV (DL n.º 8/2010, de 15 de fevereiro), do Plano Curricular do 3.º Ciclo do EB (RG n.º 24/2011, de 10 de agosto), do Plano Curricular do ESG (DL n.º 47/2011, de 19 de outubro) e do Currículo Nacional de Base da Educação Pré-Escolar (DL n.º 3/2015, de 14 de janeiro).

Verifica-se, igualmente, que, entre 2004/2005 e 2010, o número de alunos quase duplicou (passando de 147.207 para 230.562), que o número de professores conheceu um aumento de mais de 45% e que foram construídas mais 225 escolas.

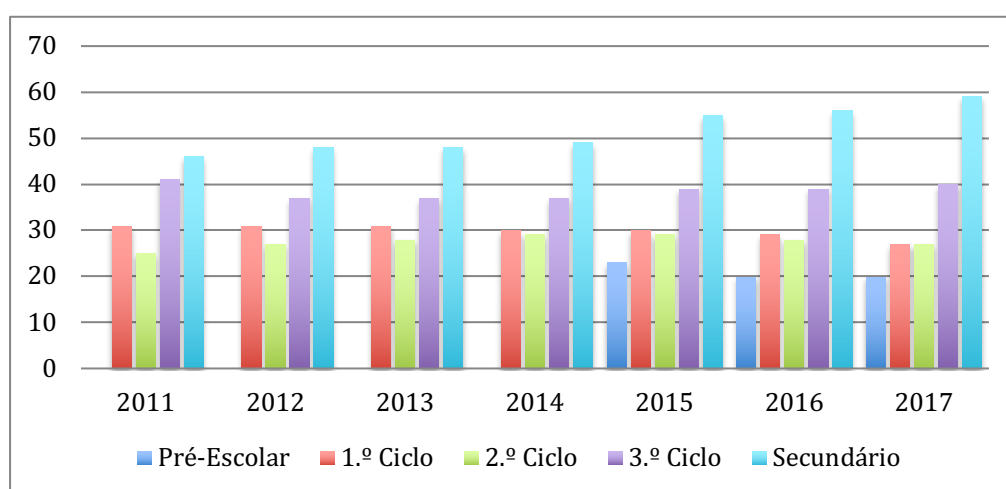
Com referência ao período que se estende de 2010 a 2017, no ensino pré-escolar, regista-se, entre 2015 e 2017, um acréscimo de 2.849 alunos, de 76 escolas e de 43 docentes.

Quanto ao 3.º ciclo do EB e ao ES, o primeiro conheceu um aumento de 24.589 alunos e o segundo de 20.827. Já o número de docentes quase duplicou no 3.º ciclo de

EB (entre 2010 e 2015) e manteve-se praticamente idêntico no ES. Relativamente às escolas, infere-se que o investimento ficou aquém do necessário.

Conclui-se que predominam constrangimentos de grande monta, sobretudo no ensino secundário. Aliás, a **Figura 9**, alusiva ao número de alunos por turma, é disso ilustrativa. Enquanto se assiste a um ligeiro decréscimo no 1.º e 2.º ciclos do EB, no 3.º ciclo do EB e no ES estes são extremamente elevados. Neste último ciclo, por exemplo, o número de discentes por sala e por docente ronda os sessenta.

**Figura 9: Número de alunos por turma (2011-2017)**



Fonte: Elaborado pela investigadora a partir dos dados estatísticos disponibilizada na página do Ministério de Educação (EMIS), para o período compreendido entre 2011 e 2017

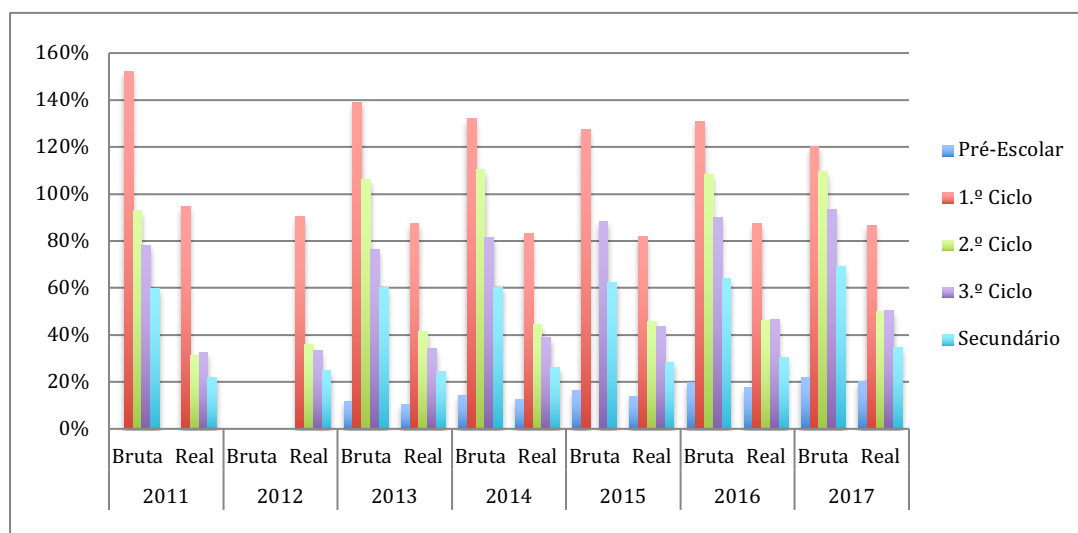
Assim, a despeito dos sucessos alcançados, reveste-se de especial importância observar, por um lado, a diminuição do número de alunos no 1.º e 2.º ciclos do EB desde 2013 e, por outro, a discrepância entre o número de discentes que frequentam estes ciclos e os ciclos subsequentes. Tomando como referência o ano de 2017, e tendo como suporte o facto de o número de alunos do 1.º e 2.º ciclos do EB não ter conhecido grandes variações, nota-se um decréscimo de 134.885 crianças no 3.º ciclo do EB e de 160.952 entre o 1.º e 2.º ciclos do EB e o ES. O facto de o ES não ser obrigatório pode explicar a disparidade constatada. Porém, a mesma leitura não pode ser realizada para o 3.º ciclo do EB.

Na linha do analisado, interessa atentar às diferenças entre as taxas brutas<sup>107</sup> e

<sup>107</sup> Relação percentual entre o número total de alunos matriculados num ciclo de estudos (independentemente da idade), e a população residente em idade normal de frequência desse ciclo.

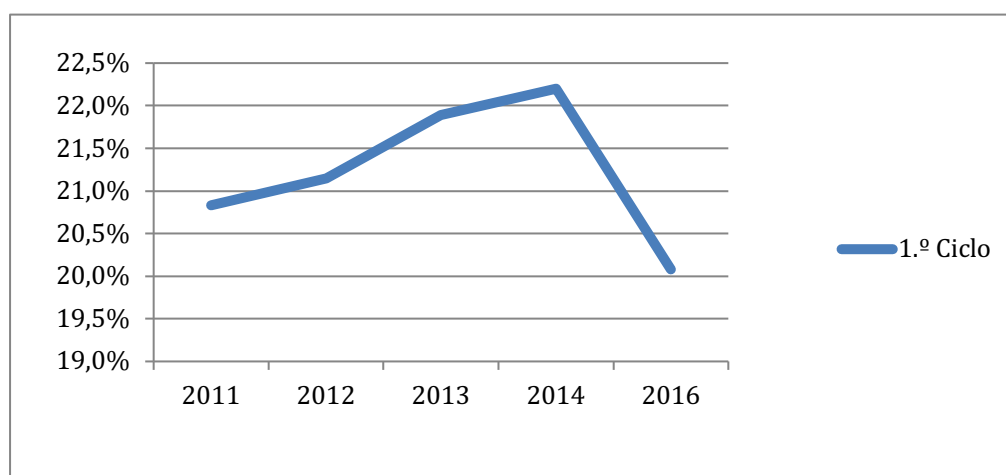
reais<sup>108</sup> de matrículas; e às taxas de retenção e de abandono escolar. As **Figuras 10, 11, 12, 13, 14 e 15<sup>109</sup> consubstanciam os dados expostos no **Quadro 24**.**

**Figura 10: Taxas de matrícula (2011-2017)**



Fonte: Elaborado pela investigadora a partir dos dados estatísticos disponibilizada na página do Ministério de Educação (EMIS), para o período compreendido entre 2011 e 2017

**Figura 11: Taxas de retenção no 1.º ciclo do EB (2011-2016)**



Fonte: Elaborado pela investigadora a partir dos dados disponibilizados na página do Ministério de Educação (EMIS), para o período compreendido entre 2011 e 2017

Percebe-se que (i) muitas crianças que se encontram nas faixas etárias correspondentes

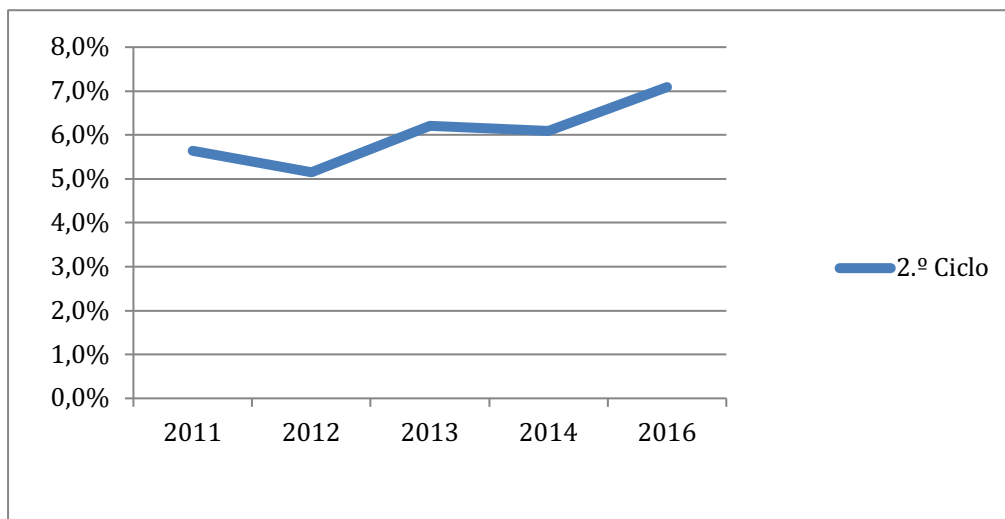
<sup>108</sup> Relação percentual entre o número de alunos matriculados num determinado ciclo, em idade normal de frequência desse ciclo, e a população residente dos mesmos níveis etários.

<sup>109</sup> Os dados apresentados agrupam os alunos das escolas públicas e privadas.



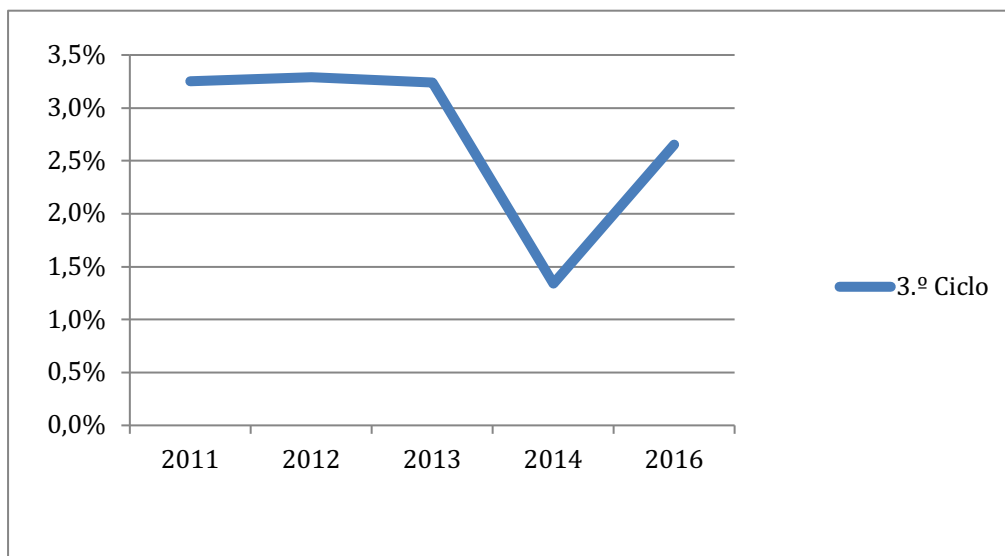
à frequência dos diferentes níveis de ensino estão fora do sistema; (ii) as taxas de retenção mantêm-se elevadas, particularmente no 1.º ciclo do EB; (iii) as taxas de abandono escolar conheceram um ligeiro decréscimo no 3.º ciclo do EB e no ES, mas continuam praticamente inalteradas nos restantes.

**Figura 12: Taxas de retenção no 2.º ciclo do EB (2011-2016)**



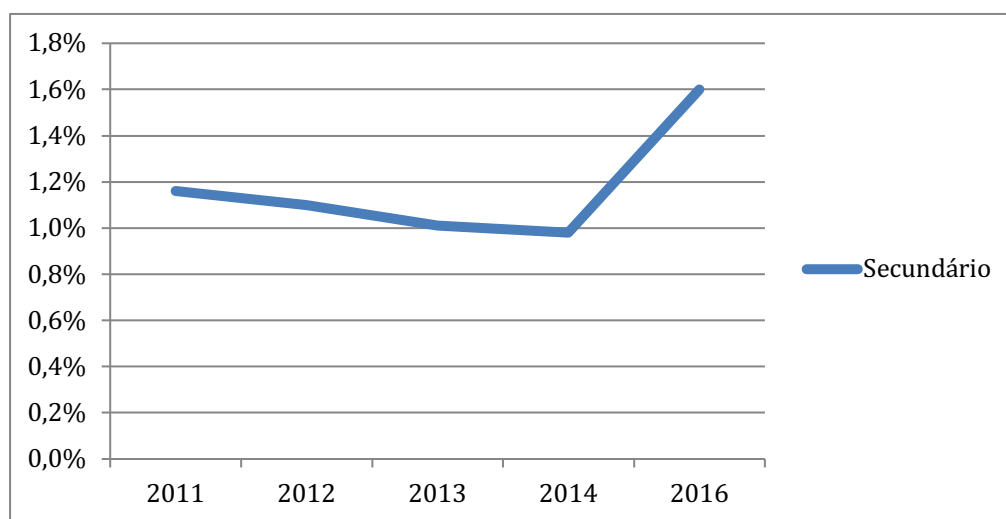
Fonte: Elaborado pela investigadora a partir dos dados disponibilizados na página do Ministério de Educação (EMIS), para o período compreendido entre 2011 e 2017

**Figura 13: Taxas de retenção no 3.º ciclo do EB (2011-2016)**



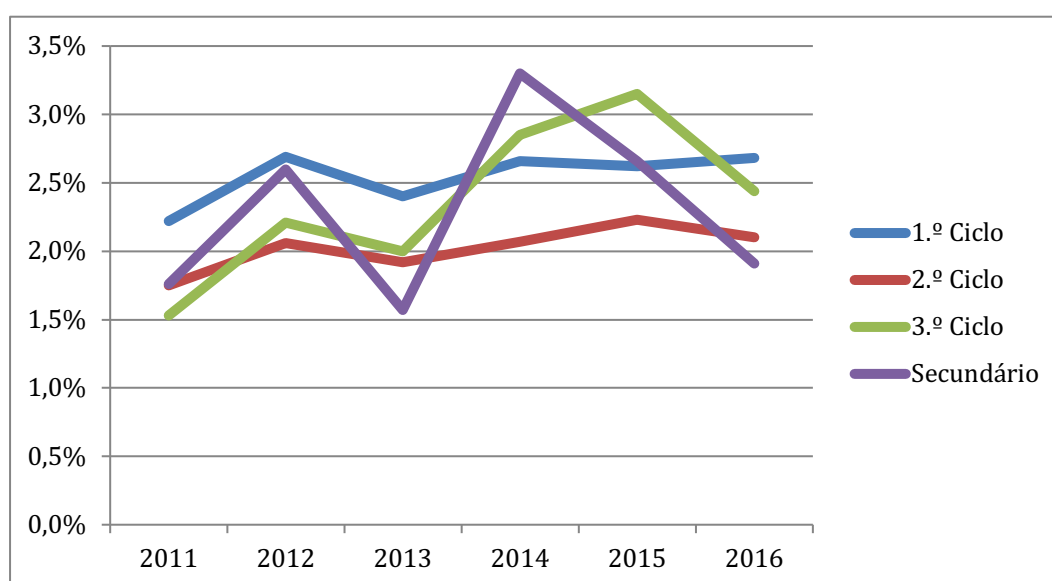
Fonte: Elaborado pela investigadora a partir dos dados disponibilizados na página do Ministério de Educação (EMIS), para o período compreendido entre 2011 e 2017

**Figura 14: Taxas de retenção no ES (2011-2016)**



Fonte: Elaborado pela investigadora a partir dos dados disponibilizados na página do Ministério de Educação (EMIS), para o período compreendido entre 2011 e 2017

**Figura 15: Taxas de abandono escolar (2011-2016)**



Fonte: Elaborado pela investigadora a partir dos dados disponibilizados na página do Ministério de Educação (EMIS), para o período compreendido entre 2011 e 2017

Genericamente, os relatórios nacionais e internacionais apontam como fatores para as tendências apresentadas: (i) a desvalorização da educação por parte das famílias; (ii) a distância entre a casa e a escola; (iii) a falta de meios de transporte; (iv) a obrigação de trabalhar para apoiar a família; (v) doenças; (vi) as despesas relacionadas com a

frequência da escola; (vii) a ausência de acesso a água potável e problemas de saneamento; (viii) a sobrelotação das turmas; (ix) a elevada taxa de absentismo dos docentes; (x) a falta de qualidade do ensino; (xi) os baixos níveis de proficiência na(s) língua(s) de instrução por parte dos professores e dos alunos; e (xii) a desmotivação (PNUD, 2009; ME-RDTL, 2011b; ME-RDTL e UNESCO, 2015).

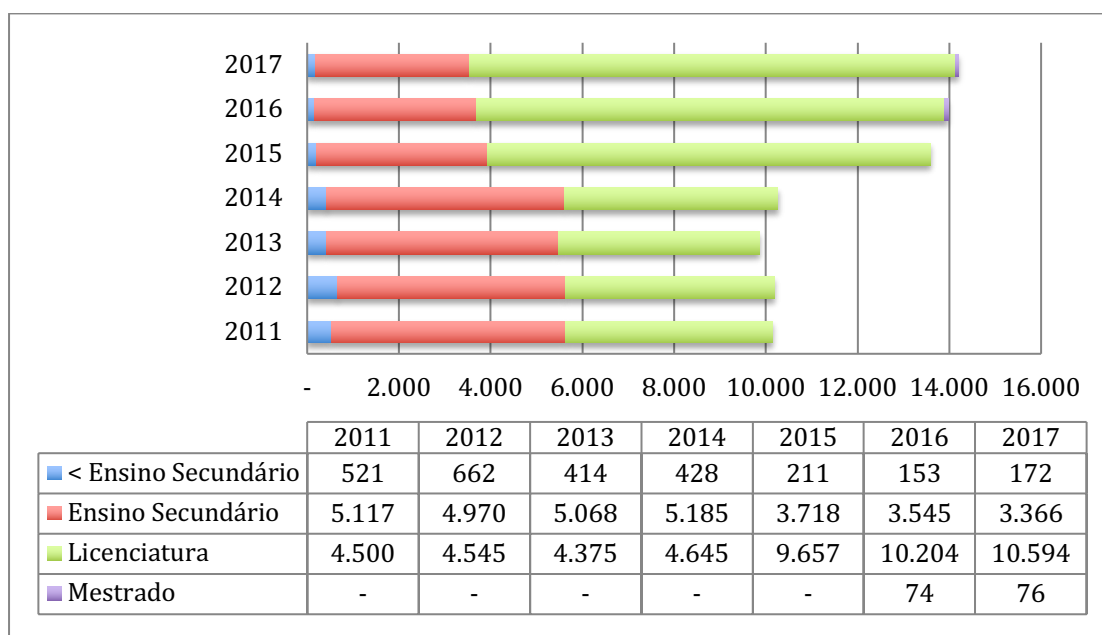
Por último, importa observar a evolução registada no que toca ao número de docentes e às suas qualificações, atendendo ao facto de, após o referendo, terem sido recrutados recursos humanos com baixos níveis de escolaridade e sem formação pedagógica. *O Relatório do Desenvolvimento Humano de Timor-Leste 2002: Ukun Rasik A'an – O Caminho à Nossa Frente*, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), indica que, em 2002, o Ministério da Educação empregava “cerca de 6 400 professores em todos os níveis de ensino” e que a maioria exercia no ensino primário. Esses, durante o período da ocupação indonésia, “concluíram o nível inferior do ensino secundário, tendo posteriormente prosseguido os seus estudos em estabelecimentos do ensino secundário superior especializados na formação de professores”.

Assinala igualmente que, no ano letivo de 2000/2001, “somente 106 – 69 homens e 37 mulheres – dos 2091 professores do ensino secundário possuíam alguma formação pedagógica.” (PNUD, 2002, p.56)

Em 2007, a PNE definiu a formação de professores como uma medida de política prioritária, conferindo um papel central (i) à formação inicial, “realizada pela Universidade Nacional de Timor Lorosa’e (UNTL), em Díli, e pelo Instituto de Formação de Professores, em Baucau (...)”; e (ii) à formação em serviço, através do “Curso de Bacharelato para Professores e do Programa de Formação em Exercício de Professores na Escola Primária em Timor-Leste, bem como outros tipos de formação em serviço a serem realizados no âmbito do Instituto Nacional de Formação Profissional e Contínua (...)” (ME-RDTL, 2007, p.19)

Para o caso concreto da formação em serviço, reconhece-se que foram levadas a cabo inúmeras iniciativas, a fim de suprir as lacunas científicas e pedagógicas da maior parte dos docentes em exercício (sobretudo após a publicação do Estatuto da carreira docente, Decreto-Lei n.º 23/2010, de 9 de dezembro). Muitas dessas ações ocorreram em parceria com o Brasil e com Portugal. A **Figura 16** expressa os progressos alcançados desde 2011.

**Figura 16: Qualificações dos docentes (2011-2017)**



Fonte: Elaborado pela investigadora a partir dos dados disponibilizados na página do Ministério de Educação (EMIS), para o período compreendido entre 2011 e 2017

Tomando por base os elementos do relatório de 2002 do PNUD, observa-se que: o número de professores com qualificações inferiores ao ES conheceu um decréscimo de quase 67%; o número de docentes com o ES diminuiu de cerca de 34% e o número de professores licenciados conheceu um aumento superior a 50%. Nota-se, ainda, a presença no sistema de 76 docentes detentores do grau académico de mestre, em 2017.

Os dados refletem os resultados das políticas implementadas. A título ilustrativo destacam-se os efeitos do Protocolo de cooperação bilateral celebrado entre Timor e Portugal, *Projeto de Formação Inicial e Continua de Professores* (PFICP), desenvolvido entre 1 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2014, que “conseguiu formar 6 231 docentes de todos os níveis de ensino que se encontravam no regime transitório da carreira docente, permitindo-lhes, através da formação contínua, alcançar a obtenção das habilitações necessárias para ingressarem no Regime Definitivo da Carreira Docente” (ME-RDTL e Camões, I.P., 2017, p.12).

### 3.4.3. Desafios do atual sistema educativo

Subordinado ao tema *A educação é o pilar da consolidação da identidade nacional e do desenvolvimento da nação*, teve lugar em Díli, entre 15 e 17 de maio de 2017, o 3.º Congresso Nacional da Educação.

A abertura do encontro contou com os discursos de António da Conceição, no exercício das suas funções de Ministro de Estado, Coordenador dos Assuntos Sociais e Ministro da Educação, e de Rui Maria de Araújo, Primeiro-Ministro do VI Governo Constitucional. Destas intervenções, retêm-se a constatação do Ministro da Educação de que

apesar de, durante os primeiros 15 anos após a restauração da nossa independência, se terem registado vários progressos, é notório que a qualidade dos serviços educativos não responde, de forma eficaz e eficiente, às necessidades da nossa população. (...) O sistema educativo tem desvios estruturais e de carácter organizacional que afetam a prestação de serviços educativos de qualidade à população. (ME-RDTL, 2017, p.20)

mas, sobretudo, as questões levantadas pelo Primeiro-Ministro:

1. A nossa política educacional está adequada às realidades de Timor-Leste neste século XXI? Se não o que é que está desajustado, e como calibrá-lo em função dos desafios que o País enfrenta?
2. Sabemos exatamente para onde caminhamos com a nossa educação?
3. Qual é o resultado que se espera do nosso sistema educativo?
4. Qual é o perfil do Timorense que se pretende formar neste século XXI?
5. Está o nosso sistema educativo a formar cidadãos aptos para o novo milénio, isto é, cidadãos ou quadros que sejam capazes de inspirar confiança onde quer que estejam colocados, cidadãos ou quadros capazes de aprenderem e desenvolverem as suas potencialidades duma forma autónoma, cidadãos ou quadros capazes de serem contribuidores ativos para o desenvolvimento socioeconómico do País, e acima de tudo, cidadãos e quadros conscientes das suas responsabilidades para com o Estado e nação?
6. Será que o que queremos é começar tudo de novo ou melhorar o que pode ser melhorado, corrigir o que pode ser corrigido e reforçar o que pode ser continuado?
7. Será possível, em 2020, ensinar em português em todas as escolas?
8. Como vamos ultrapassar a barreira da literacia e da numeracia nas nossas crianças?
9. Como vamos apurar as reais necessidades pedagógicas e académicas e desenhar o modelo mais adequado de formação dos professores?

10. E que mecanismos podemos criar para que a administração e gestão escolar concorram para implementar as políticas educativas e conseguirem melhores resultados dos alunos?

(ME-RDTL, 2017, pp.29-31)

É da reflexão profunda, alargada, responsável e transparente em torno destas interrogações, que, entende-se, poderão surgir os princípios e as linhas estratégicas suscetíveis de corrigir os desvios apontados e o desenho de políticas educacionais coerentes e sustentáveis na RDTL.

Retomando a análise do 3.º Congresso Nacional de Educação, observa-se que o evento reuniu representantes do Ministério, ex-titulares da pasta da educação, dirigentes políticos, agentes educativos e grupos de interesse, com o propósito de firmar consensos em torno de seis áreas-chave: (1) o Currículo Nacional de Ensino; (2) a Gestão e a Formação de Professores; (3) a Administração e a Inspeção Escolar; (4) as Infraestruturas, os Equipamentos e os Recursos Educativos; (5) a Gestão do Ensino Superior Público e Privado; e (6) a Participação dos Pais, da Comunidade, do Setor Privado e dos demais Parceiros.

Apontadas como áreas prioritárias de intervenção a médio prazo, a elas subjaz a concretização da visão do *Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030*, que institui que “todas as crianças timorenses devem ir à escola e receber uma educação de qualidade que lhes dê os conhecimentos e as qualificações que lhes permitam virem a ter vidas saudáveis e produtivas, contribuindo de forma ativa para o desenvolvimento da nação” (RDTL, 2011, p.18). Durante o encontro, efetuou-se “uma reflexão crítica, profunda e realista” (ME-RDTL, 2017, p.216) da situação das diferentes áreas e, *a posteriori*, redigiram-se recomendações que espelham “o superior interesse nacional” (ME-RDTL, 2017, p.11).

Relativamente às questões curriculares, foram identificados como desafios: (i) “assegurar uma consistência e coerência no que se refere aos conteúdos e metodologias dos diferentes níveis de ensino, uma vez que o desenvolvimento de cada um deles decorreu em momentos distintos”; (ii) “melhorar a coerência e a consistência do currículo nacional como um todo”; e (iii) reforçar o investimento na formação contínua dos docentes e assegurar a distribuição “do número adequado de manuais e materiais didáticos para todos os professores e alunos” (ME-RDTL, 2017, p.109).

No que concerne à Gestão e à Formação de Professores, foram apontadas como problemáticas a capacidade limitada das instituições responsáveis em responder às

necessidades formativas dos docentes (inicial e contínua) e “a eficiência na gestão do corpo docente permanente e contratado” (ME-RDTL, 2017, p.113).

Na área da Administração e da Inspeção Escolar foram destacadas a falta de formação dos recursos humanos e a dificuldade dos mesmos em responderem às carências existentes.

Já no âmbito das Infraestruturas, dos Equipamentos e dos Recursos Educativos foi assinalada a escassez de materiais e de espaços para as atividades laboratoriais, para a prática de exercício físico, para o estudo (bibliotecas) e para o alojamento de professores e de alunos que se encontram longe de casa (residências e dormitórios).

Com relação à Gestão do Ensino Superior Público e Privado, os desafios incidem na qualidade e na relevância do ensino ministrado, “manifestamente insuficientes para promover o emprego qualificado e responder às necessidades de desenvolvimento do País” (ME-RDTL, 2017, p.116).

No quadro da Participação dos Pais, da Comunidade, do Setor Privado e dos demais Parceiros, registou-se “uma insuficiente participação dos pais e encarregados de educação, quer no acompanhamento dos seus educandos, quer no apoio à melhoria das condições da aprendizagem” (ME-RDTL, 2017, p.117).

Parte destes constrangimentos surgiu no decorrer das entrevistas realizadas aos decisores políticos, na resposta à última questão do guião. Elaborada com o intuito de recolher as perceções relativas aos desafios que atualmente se colocam ao sistema educativo timorense, as reflexões registadas foram analisadas com recurso ao *software* informático MaxQda. Foram definidas três categorias e catorze subcategorias, conforme explicitado no **Quadro 11**, Capítulo 3) e foi contabilizada a frequência com que estas subcategorias apareceram nos enunciados dos entrevistados (segmentos codificados) (**Figuras 17, 18 e 19 e Anexo 5**).

De modo geral, a maioria dos atores entrevistados reconhece que o setor não tem merecido, por parte dos governantes, nem orçamento:

A fatia para a educação continua muito baixa se comparada com a do I Governo... A educação compreendia entre 16% e 20% do Orçamento do Estado. Atualmente, se não me engano, ronda 3%... Se se diz que a educação é uma prioridade, tem de se meter dinheiro no Orçamento. (Ex-Ministro da Educação e atual Ministro, Armindo Maia, E1)

Se o Governo está a definir a Educação como uma prioridade nacional, tem de apostar [nela] seriamente... (Ex-Ministro da Educação, António da Conceição, E5)

nem atenção política:

O primeiro desafio é que, praticamente desde 2007, a educação não tem merecido o apoio que deveria ter por parte do Estado. (Ex-Ministro da Educação e atual Ministro, Armindo Maia, E1)

Isto vai exigir, por parte do Governo, uma análise... Uma análise profunda do sistema de ensino até ao mercado de trabalho. Do meu ponto de vista... Senão, daqui a nada... Nós estamos a tentar entrar na ASEAN e, se conseguirmos ser membro da ASEAN, aí não sei onde vamos parar... Não sei onde vão parar os nossos formados. (Ex-Ministro da Educação e atual Ministro, Armindo Maia, E1)

Eu penso que, como disse no início, nós, os timorenses, e isso especialmente na educação, temos de começar a fazer uma reflexão profunda e contextualizar a educação... (Ex-Ministro da Educação, António da Conceição, E5)

nem o devido reconhecimento:

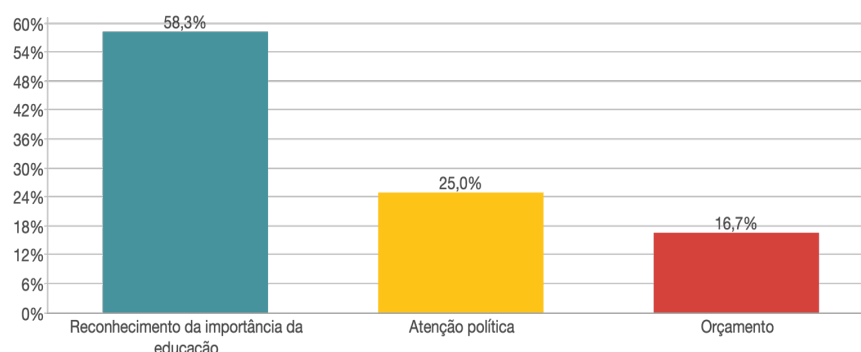
A educação, quando falamos de educação, falamos do desenvolvimento humano, é crucial. Se não damos atenção suficiente ao desenvolvimento humano, sempre podemos ter tudo... Podemos ter as melhores infraestruturas do mundo, as melhores facilidades do mundo, mas, sem recursos humanos prontos para isso, vamos ter de convidar outros para aqui... Voltamos à dependência. (Ex-Ministro da Educação e atual Ministro, Armindo Maia, E1)

Timor-Leste é um país jovem e situado numa ilha, mas também uma nação pós-conflito. [Como tal,] deve reconhecer a importância da educação, da formação, da ciência e da cultura, e nelas investir fortemente, não só para desenvolver um Estado economicamente próspero e sustentável como também uma nação tolerante, justa e informada... Uma nação onde qualquer cidadão pode ter a oportunidade de receber instrução e participar, de forma plena, no processo de desenvolvimento do seu país. (Ex-Ministro da Educação, João Cândio Freitas, E3)

A Educação é essencial e, por isso, é preciso apostar nela... (Ex-Ministro da Educação, António da Conceição, E5)



**Figura 17: Percepções dos decisores políticos – ação governativa – estatística de subcategorias**



Fonte: Elaborado pela investigadora com recurso ao *software* MaxQda

No que respeita às políticas educativas, os decisores apontam a falta de coerência na política linguística como um entrave ao desenvolvimento da qualidade da educação, ao acesso ao conhecimento e ao domínio efetivo das línguas oficiais:

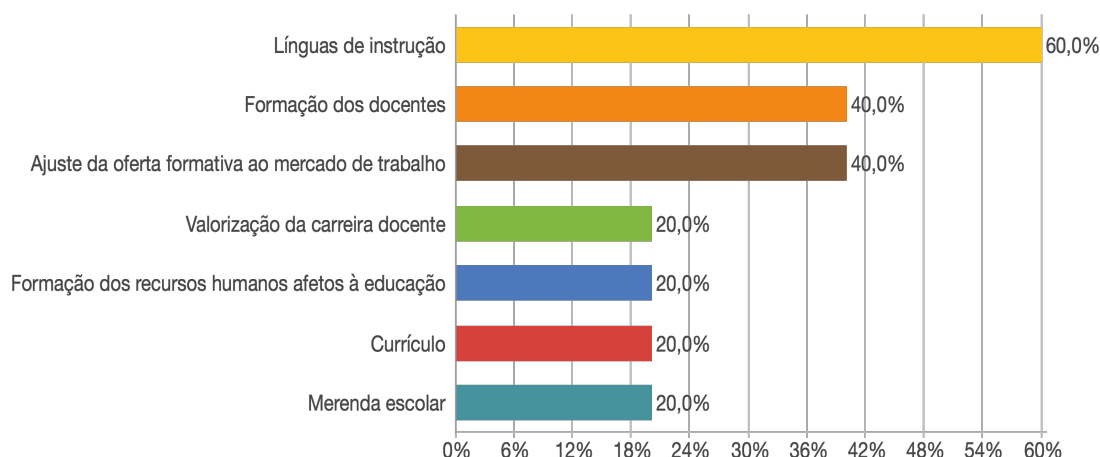
Os nossos docentes... Eu não tenho muita experiência na universidade, mas, até agora, ainda se usa a língua indonésia. Nas universidades privadas também... Ainda continuam a ensinar com a língua indonésia. (Ex-Vice-Ministra da Educação e Ex-Ministra da Educação, Rosária Corte-Real, E2)

Para além disso, a consolidação da língua portuguesa enquanto língua de excelência e de conhecimento no sistema de ensino, conjuntamente com o desenvolvimento da língua tétum, ambas símbolos da identidade nacional e pilares de todo o setor formal do sistema de Educação e Ensino, constituem grandes desafios. (Ex-Ministro da Educação, João Câncio Freitas, E3)

Referem, igualmente, a pertinência de (i) repensar e reforçar a formação contínua dos docentes em exercício e de se investir na capacitação dos recursos humanos, recorrendo-se ao Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano, criado para esse efeito; (ii) valorizar a carreira docente de modo a “motivar os professores para o seu papel: educar e ensinar com profissionalismo e empenho” (E3); (iii) “ter um currículo correto, abrangente e coerente nos níveis todos” (E6); (iv) ajustar a oferta formativa às necessidades do mercado de trabalho, para evitar que os jovens frequentem cursos sem saídas profissionais; e (v) continuar com a política da merenda escolar e

assim combater os elevados índices de malnutrição e melhorar a aprendizagem dos alunos nas escolas.

**Figura 18: Perceções dos decisores políticos – políticas educacionais – estatística de subcategorias**



Fonte: Elaborado pela investigadora com recurso ao *software* MaxQda

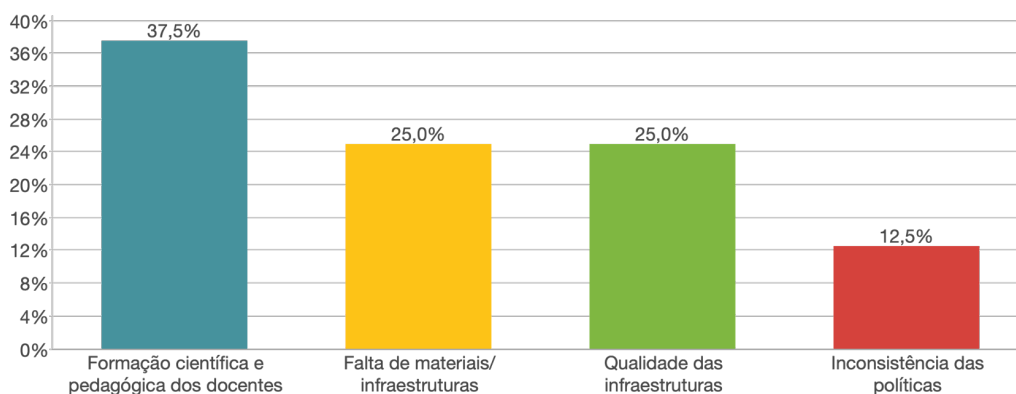
No que toca aos condicionalismos que afetam a qualidade da educação, as respostas dos entrevistados destacam (i) a formação científica e pedagógica como um obstáculo, apontando a reciclagem dos docentes sem qualificações e a integração no sistema dos jovens licenciados pela Faculdade de Educação e Humanidades, da UNTL, que se encontram sem colocação; (ii) a qualidade das infraestruturas; (iii) a falta de materiais/infraestruturas; e (iv) a inconsistência das políticas educativas empreendidas ao nível do ensino superior. A este respeito, distingue-se a perspetiva do atual detentor, Armindo Maia, para quem esta inconsistência está a originar o aumento do desemprego qualificado:

Temos milhares de formados, licenciados de universidades públicas e privadas para quem, depois da formação, é muito difícil encontrar trabalho. Eu não sei, não tenho os números comigo... Não sei qual é a percentagem de formados que encontra trabalho... Isto é preciso ver... Eu creio que [tem de haver] uma responsabilidade social depois disso... Formam-se as pessoas para quê? Cursos que se calhar não têm futuro. (E1)

Na linha do mencionado, conclui-se que os governantes detêm não só dados precisos sobre a situação atual do setor como também uma visão realista sobre a mesma.

É aliás interessante observar a nuvem de palavras<sup>110</sup> (Figura 20), que espelha a frequência e o valor que determinados conceitos adquirem no discurso dos entrevistados para exporem opiniões e posições.

**Figura 19: Percepções dos decisores políticos – condicionalismos à qualidade da educação – estatística de subcategorias**



Fonte: Elaborado pela investigadora com recurso ao *software* MaxQda

**Figura 20: Percepções dos decisores políticos – desafios do atual sistema educativo – frequência e valor das palavras**



Fonte: Elaborado pela investigadora com recurso ao *software* MaxQda

<sup>110</sup> Frequência mínima de ocorrências: 3. Número de palavras: 50

Observa-se, igualmente, que muitos dos problemas persistentes no setor, resultam nomeadamente da forma como os alicerces do sistema foram desenvolvidos, do contexto, dos meios, da formação e competências dos recursos humanos, das fragilidades institucionais, da ausência de uma política linguística clara e da enorme dependência externa que têm pautado a sua edificação.

Os desvios estruturais e de carácter organizacional aliados aos constrangimentos e desafios expostos requerem, presentemente, a observação das recomendações que emanaram do 3.º Congresso Nacional da Educação e que se pretende que sirvam de suporte ao desenho das políticas educacionais e às intervenções no setor (**Quadro 25**).

**Quadro 25: Recomendações do 3.º Congresso Nacional da Educação**

Áreas-chave	Recomendações
Currículo Nacional de Ensino	1. Elaborar e aprovar uma Política do uso das Línguas Oficiais em cada um níveis do sistema de ensino. 2. Criar um Conselho Nacional da Educação para promover consensos técnicos, científicos e pedagógicos (com pedagogos, académicos e peritos nacionais). 3. Constituir uma Comissão Científica Especializada para avaliar a adequação, a coerência e a consistência dos currículos nacionais. 4. Regular a distribuição e a atribuição dos materiais didáticos. 5. Desenvolver legislação para regular a avaliação das aprendizagens dos alunos.
Gestão e Formação de Professores	6. Clarificar o estatuto do INFORDEPE. 7. Estabelecer uma política de gestão da formação contínua de professores. 8. Constituir uma equipa interdisciplinar para avaliar as necessidades em termos de formação inicial e contínua de professores. 9. Alinhar a formação inicial com os currículos. 10. Realizar um estudo para planear a expansão dos CAFE aos Postos Administrativos. 11. Rever os parâmetros da avaliação de desempenho docente. 12. Implementar um concurso para a colocação de professores.
Administração e Inspeção Escolar	13. Desenhar e implementar um programa padronizado de formação para os administradores e inspetores escolares. 14. Formalizar um padrão de Administração e Gestão Escolar. 15. Aprovar um modelo de Uniforme nacional para os alunos. 16. Definir mecanismos de controle da assiduidade dos docentes e medidas a tomar em caso do incumprimento. 17. Criar um Fundo Especial que garanta a continuidade dos programas da merenda escolar.
Infraestruturas, Equipamentos e Recursos Educativos	18. Formalizar o padrão mínimo de infraestruturas e equipamentos escolares de cada nível de ensino. 19. Realizar o diagnóstico das infraestruturas existentes e elaborar um plano de intervenção com vista a melhorar o mapa escolar. 20. Definir um modelo que permita a construção de residências e dormitórios para os docentes e os alunos que se encontrem deslocados. 21. Refletir sobre a oferta pública do Ensino Técnico-Vocacional.
	22. Elaborar e aprovar uma Política de Gestão e Organização do Ensino Superior. 23. Priorizar a oferta do Ensino Politécnico.

Gestão do Ensino Superior Público e Privado	24. Analisar as atuais modalidades de formação contínua e pós-graduada e o seu impacto na implementação do Estatuto da Carreira Docente Universitária. 25. Garantir a utilização das línguas oficiais no ensino superior e estudar a criação de um “ano zero” para o reforço das competências linguísticas dos alunos. 26. Analisar os mecanismos de implementação do currículo padrão mínimo. 27. Introduzir um Fundo de empréstimos para estudantes. 28. Constituir o Conselho dos Reitores. 29. Consolidar o papel da Agência Nacional para a Avaliação e Acreditação Académica. 30. Considerar a aprovação de legislação específica (sistema de graus académicos, regime de equivalências e de reconhecimento de graus académicos, regime jurídico do ensino superior privado e cooperativo). 31. Fortalecer o Instituto Nacional de Ciências e Tecnologia.
Participação dos Pais, da Comunidade, do Setor Privado e demais Parceiros	32. Desenvolver e implementar um instrumento legal para as Associações de Pais. 33. Celebrar acordos entre escolas privadas e públicas. 34. Criar uma Comissão Técnica Especializada para avaliar a possibilidade de introduzir propinas no ensino público (sobretudo no ES). 35. Reforçar os contactos entre as escolas e as empresas. 36. Reforçar e consolidar a ACETL, com vista assegurar o alinhamento das intervenções da CID com as prioridades do ME. 37. Garantir a coordenação nacional dos projetos de cooperação.

Fonte: Adaptado de ME-RDTL (2017, pp. 204-209)

O conteúdo das 37 recomendações reflete intenções claras e linhas de orientação política e estratégica sólidas para as seis áreas-chave. Todavia, estas apenas poderão ter um impacto real no sistema educativo se forem mais do que um conjunto de boas intenções e sirvam o propósito ambicionado. Tudo isto, sem perder de vista, como sublinhou Rui Maria de Araújo, que a educação é

o centro ‘nevrálgico’ do desenvolvimento da sociedade e que ela tem um papel de suma importância na construção e formação da identidade do indivíduo, na sua formação social e na formação dos seus conceitos e valores sociais, morais e éticos. E são os indivíduos, e é a sociedade, que vão construir uma nação e permitir que ela se desenvolva e avance.

(ME-RDTL, 2017, p.24)

Urge, assim, que os Governos priorizem o investimento na esfera educativa e que as recomendações elencadas instituem as premissas à elaboração dos próximos programas governativos, orçamentos do Estado, planos estratégicos e projetos de cooperação.

### **3.5. APOIO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO NA (R)ESTRUTURAÇÃO SISTEMA EDUCATIVO**

Na linha do mencionado nos pontos anteriores, percebe-se que a despeito de a Ajuda internacional ter abrangido quase todos os setores, uma fração considerável das verbas foi empregue, até 2009, na recuperação de infraestruturas e nos serviços sociais, distinguindo-se a educação. O *Report of the joint assessment mission*, redigido em 1999, reconhece a premência da atuação da CID neste campo, no sentido de proporcionar às crianças o regresso à escola. Para o efeito, precisa que o restabelecimento da normalidade requer um financiamento externo, para o período 2000-2003, de cerca de 57.782.000 USD, ficando a sua coordenação sob a alçada do BM (WB, 1999).

O *Relatório do Desenvolvimento Humano de Timor-Leste* de 2002, do PNUD, por seu turno, realça os desafios educacionais do país, a saber (i) a reintrodução da língua portuguesa; (ii) a falta de docentes e a debilidade das habilitações dos que se encontram no sistema; (iii) a ausência de currículos; (iv) o fraco envolvimento da comunidade; (v) a urgência em proporcionar formação técnica e profissional adequada às exigências do mercado de trabalho; e (vi) a necessidade do ensino superior redefinir prioridades formativas.

Segundo o documento, o primeiro ano letivo “normal” teve início em outubro de 2000. A comunidade internacional delineou o Programa de Revitalização do Sistema Educativo, combinando os esforços do CNRT, com os da UNTAET, da UNICEF, do BM, dos dadores bilaterais e das ONG locais e estrangeiras. Aprovado em junho de 2000, a primeira fase “consistiu num projeto de 13,9 milhões de dólares, denominado Programa de Reabilitação Escolar de Emergência, destinado à reconstrução de novas escolas protótipo” (PNUD, 2002, p.53).

Um ano mais tarde, em outubro de 2001, foi definido um novo plano, o Projeto para a Qualidade Básica das Escolas, ao qual foi reservado um montante de 13, 9 milhões de USD. Este esforço conjunto permitiu que, no ano letivo 2000/2001, “o número de crianças matriculadas nas 707 escolas primárias de Timor-Leste [fosse] de 185.180” (PNUD, 2002, p.53).

A participação de Portugal consta nas prioridades estabelecidas nos PIC de 2000 e de 2001, concebidos em colaboração com o Governo de Transição e em articulação

com as linhas gerais da estratégia da comunidade internacional para o desenvolvimento do país. O apoio ao setor educativo e a reintrodução da língua portuguesa predominaram e a estratégia de intervenção adveio da “criação de importantes sinergias com estruturas da sociedade civil, entre as quais se destaca a Fundação Calouste Gulbenkian” (GCATTL-MNE-RP: 2000, p.16). Com vista a responder aos problemas detetados, a Ajuda prestada em 2000 refletiu a realização dos seguintes projetos:

- 1) Apoio à reorganização do sistema educativo – Apoio técnico e financeiro às primeiras estruturas de administração escolar em todo o território; recenseamento das crianças e jovens em idade escolar; organização curricular do ensino básico e secundário; concepção de manuais escolares e materiais didáticos adequados; apoio à elaboração de uma lei de bases do sistema de ensino e à elaboração de legislação subsequente.
- 2) Formação de professores – Formação direta e à distância de professores timorenses para o ensino básico e secundário; cursos de reciclagem e de formação a docentes; ensino da língua portuguesa em matérias disciplinares.
- 3) Apoio direto à leccionação no ensino secundário e à elaboração de materiais (...).
- 4) Apoio à reestruturação do ensino superior – Reabertura progressiva de cursos nas áreas de agronomia, economia e gestão, ciências e tecnologia (a integrar no futuro instituto politécnico) ciências sociais e humanas, e ciências da educação; apoio à criação de um Instituto da Língua Portuguesa (ação a levar a cabo pelo Instituto Camões); apoio à criação de um Instituto da Língua Tétum; apoio à Biblioteca da Universidade de Díli.
- 5) Ensino da língua portuguesa – Formação em português como língua estrangeira para a população em geral; disseminação em todo o território da oferta de cursos; ensino direto e à distância através da rádio, da televisão e do vídeo; apoio à elaboração de um dicionário Português-Tétum; cursos extracurriculares de aperfeiçoamento da língua portuguesa para estudantes universitários, docentes de Língua Portuguesa e funcionários da administração pública; distribuição de materiais de ensino, gramáticas e dicionários.
- 6) Bolsas de estudo para timorenses no estrangeiro e em Timor Leste.
- 7) Criação de um Centro Cultural Português (...)

(GCATTL-MNE, 2000, pp.16-17)

Já em 2001, o contributo português deu continuidade a algumas das atividades anteriores e iniciou, entre outros, na(s)/no(s):

- 1) Organização do Sistema Educativo e Funcionamento do Sistema de Administração Educativa: elaboração de uma lei quadro e demais legislação para o sistema educativo, apoio às estruturas de administração educativa e formação de quadros.
- 2) Ensino da língua portuguesa: 150 professores de português, espalhados pelos 13 distritos,

para os 7.º a 12.º anos de escolaridade, bem como para o apoio pedagógico aos professores timorenses, que vão reintroduzir a língua portuguesa nos 6 anos de instrução primária; e Ensino do português como língua estrangeira: 30 professores para o ensino do português como língua estrangeira a grupos populacionais prioritários; jovens, funcionários públicos, organizações locais para o desenvolvimento.

3) Ensino de outras disciplinas (...)

4) Materiais Escolares: apoio à elaboração de materiais escolares próprios, continuação de fornecimento dos manuais utilizados no presente ano lectivo, gramáticas e dicionários.

5) Apoio à reestruturação do ensino superior: reabertura dos cursos de engenharia (civil, mecânica, electrotécnica e informática), agropecuária e florestal, economia e gestão de empresas e formação de professores (físico-química, português, matemática, biologia, geologia, geografia e história), na Universidade de Dili.

6) Bolsas de estudo: Ensino Superior: programa diversificado de apoio à continuação de estudos para jovens timorenses, incluindo 500 bolseiros em Portugal (...)

7) Formação profissional: apoio à criação de centros de formação profissional em Timor-Leste, partindo das instituições, que já operam nesse campo.

(GCATTL-MNE-RP, 2001, p.45)

O empenho na prossecução dos protocolos fez com que, em 2002, Portugal tivesse colocado no terreno um contingente de 160 professores, acolhido três centenas e meia de bolseiros para a frequência dos ensinos superior e técnico-profissional e implicado as universidades portuguesas no suporte à UNTL (IPAD, 2004). Já em 2003, a colaboração portuguesa com a RDTL prosseguiu, fazendo sentir-se “tanto ao nível da política educacional e gestão administrativa, através da capacitação institucional do Ministério da Educação de Timor-Leste, como do apoio à educação básica e secundária” (IPAD, 2004, p.6). Em paralelo, iniciou-se a edificação da Escola Portuguesa de Díli, reforçou-se a ajuda à UNTL e a concessão de bolsas de estudo em domínios inexistentes no país e observados como prioritários para o desenvolvimento pelo Governo timorense.

Nos anos subsequentes, estendeu-se a intervenção na educação e no apoio à reintrodução do português, “tendo como preocupação a cobertura, o mais extensa possível, do território” (IPAD, 2004, p.10).

A Austrália também respondeu rapidamente ao apelo internacional e às carências do povo timorense. O seu contributo, no âmbito multilateral, passou pela disponibilização de fundos para o TFET, uma parte dos quais foi aplicada na reconstrução das escolas, no desenvolvimento de políticas e na gestão e administração



escolar. No que toca à cooperação bilateral, através da Agência Australiana para o Desenvolvimento Internacional (AusAID), 18% da Ajuda disponibilizada entre 1999 e 2003 e 15 % do montante providenciado para o período de 2003-2004 foram alocadas no setor educativo. A atuação procurava “assist East Timor to establish and sustain the capacity to provide an education to all and to supply the skills required for national development” (Australian National Audit Office, 2003, p.109) e recaiu sobre (i) o desenvolvimento de políticas, dos currículos e de materiais didáticos para o EB e ES, (ii) a atribuição de bolsas a estudantes timorenses para continuarem os seus estudos na Austrália, e (iii) a promoção de cursos de inglês a alunos do ensino superior, a funcionários públicos e a docentes do ensino secundário e do ensino técnico-vocacional (Australian National Audit Office, 2003, p.109; WB, 2004).

No mesmo período, releva-se ainda o aporte do Brasil no âmbito da cooperação Sul-Sul. A sua participação ocorreu no ensino técnico-vocacional, mas também no ensino superior, com a concessão de bolsas de estudo. O primeiro Memorando de Entendimento com a RDTL foi assinado em agosto de 2001 e apresentava como objetivos “(a) o fortalecimento da cooperação educacional e interuniversitária; (b) a formação e o aperfeiçoamento de docentes e pesquisadores; (c) o intercâmbio de informações e experiências no campo educacional” (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, [CAPES], n.d., p.18).

A estratégia de desenvolvimento do I Governo e o Plano Nacional de Desenvolvimento (2002) instituíram o investimento na educação como basilar na redução da pobreza e no compromisso em atingir os ODM, nomeadamente a paridade de género no acesso à instrução até 2005 (ODM3) e a escolarização no ensino primário de todas as crianças timorenses até 2015 (ODM 2). A viabilização destes objetivos firmava-se no financiamento externo, cujos fluxos, desde 2002, provinham de três canais distintos: (i) o Fundo Consolidado para Timor-Leste, destinado a cobrir as despesas inerentes ao sistema (vencimentos, bens e serviços...); (ii) o TFET, reservado à reabilitação de escolas e aos projetos de educação; e (iii) contribuições bilaterais, sob a forma de apoios monetários, bolsas de estudo ou assistência técnica. O **Quadro 26** expõe os projetos implementados entre 2002 e 2003 e a origem do respetivo financiamento.

**Quadro 26: Projetos e origem da Ajuda afeta à educação (2002-2003)**

		<b>Ensino básico</b>	<b>Ensino secundário</b>	<b>Ensino técnico-vocacional</b>	<b>Ensino superior</b>
<b>Desenvolvimento de políticas</b>	TFET Austrália	TFET	TFET	Brasil	
<b>Gestão escolar</b>		TFET	TFET		
<b>Infraestruturas escolares</b>		TFET UNICEF	TFET	Brasil Japão	Japão
<b>Formação de professores</b>		Austrália Portugal UNICEF	Austrália Portugal		Austrália
<b>Currículos e materiais didáticos</b>		Portugal UNICEF	Austrália Portugal	Brasil	Austrália Portugal
<b>Formação linguística</b>		Portugal	Austrália Portugal		Austrália
<b>Bolsas de estudo</b>					Austrália Japão Portugal

Fonte: Adaptado de BM (2004, p.160)

O montante assegurado sob estas três formas ascendeu a 41,1 milhões de USD e representou quase 25% do total das despesas do Governo. O Banco Mundial destacava que “this high level of aid, typical of post-conflict or newly independent states, highlights the precarious nature of education finance in Timor-Leste” (75) a par do nível elevado da percentagem do PIB desembolsado por Timor-Leste neste campo (14 % do PIB em 2001 e 13% em 2002), sublinhando que “this level was high, as the average low-income country spends about 3 percent of its GDP on education, and the average middle-income country spends between 4 to 5 percent of its GDP” (WB, 2004, p.75). Se por um lado a amplitude da Ajuda possibilitou, num primeiro momento, uma rápida reconstrução do setor e a formação de cerca de 2.000 timorenses em universidades dos países parceiros, por outro lado tornou o país muito dependente dos doadores e exigiu uma administração cautelosa dos apoios, a formulação de políticas coerentes e uma forte capacitação institucional.

Nos anos que se seguiram, a educação manteve-se uma das esferas prioritárias da atuação governamental e da CID, assente no pressuposto de que o investimento neste campo é imprescindível à democracia e ao crescimento económico. O **Quadro 27** reflete a evolução da Ajuda por doador, entre 2001 e 2006.

**Quadro 27: Fontes dos fundos para o setor da educação (2001-2006)<sup>111</sup>**

Parceiro	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
Portugal	11.672.505	8.405.112	9.509.364	4.616.218	3.363.670
TFET	6.792.792	5.897.489	5.568.037	4.336.582	2.000.000
Japão	1.388.053	6.114.266	4.703.502	4.280.525	202.685
UNICEF	2.039.131	1.488.755	4.139.815	4.066.829	4.066.829
UE	8.120.896	115.170	1.208.053	1.595.336	1.277.449
Austrália	913.430	698.668	248.043	1.340.731	1.340.728
Suécia	0	0	3.108.744	2.864.250	
Reino Unido	1.218.294	1.314.331	626.573		
Brasil	1.148.546	1.302.206	327.741	5.338	
USA	338.811	381.047	50.201		
Nova Zelândia	121.345	126.203	646.922	640.876	
Coreia	155.000	470.000	130.000	97.000	
PNUD	135.353	120.325	160.325	60.000	52.000
Outros	321.196	214.918	214.711	292.884	290.024
<b>Total</b>	<b>34.365.352</b>	<b>26.648.490</b>	<b>30.642.031</b>	<b>24.196.569</b>	<b>12.593.385</b>

Fonte: PIS para o setor da Educação e Formação de 2006, citado por IPAD-IPL (2010, p.84)

Os dados permitem perceber a dimensão da solidariedade de parceiros bilaterais como Portugal, o Japão e a Austrália (apesar de se observar um decréscimo dos montantes dos dois primeiros e um aumento da parcela do terceiro). Quanto aos fundos provenientes do TFET, constata-se uma diminuição de 50% entre 2004/2005 e 2005/2006. A UNICEF, por sua vez, quase duplicou o apoio. Já a UE, à exceção de 2002/2003 e após ter disponibilizado uma elevada quantia em 2001/2002, mantém uma cooperação relevante e estável desde 2003/2004.

A intervenção da UNICEF, entre 2003-2006, com financiamento da agência de cooperação sueca, centrou-se no 1.º e 2.º ciclos do EB, procurando, em articulação com o ME-RDTL, empreender um programa abrangente de reestruturação do sistema de ensino que proporcionasse o acesso à educação a todas as crianças timorenses. De entre os projetos concretizados pela Organização, destacam-se o *Child friendly school* ou *100 School cluster* e o *Primary curriculum development*.

---

<sup>111</sup> A unidade é o USD.

O primeiro, na fase inicial, apresentava três propósitos: (i) assegurar a educação básica universal, de modo a “improving alignment of the East Timor education sector with key international trends in education” (United Nations Children's Fund, [UNICEF], 2010, p.15); (ii) melhorar as competências pedagógico-didáticas dos docentes; e (iii) capacitar os funcionários do ME-RDTL, por forma a desenvolver e sustentar um sistema de alta qualidade (UNICEF, 2010). Este foi desenhado “to provide a community-based approach to systemic reform. It was posited that increased community participation, teacher training and curriculum development would increase active and participatory learning opportunities, leading to increased student enrolment and attendance” (UNICEF, 2010, p.15) e abrangia cerca de 704 escolas primárias, agrupadas em conjuntos de sete, com uma escola assumindo o papel de escola principal. Cada uma das escolas principais beneficiou da “majority of UNICEF Timor-Leste’s planned interventions and was expected to demonstrate innovations and spur reform by acting as models for other schools within their cluster” (UNICEF, 2010, p.15).

O segundo, por sua vez, visou apoiar a conceção de um currículo do ensino primário (do 1.º ao 6.º ano do EB), alinhado com as prioridades do Governo. Assim, aspirava-se a que este fosse “balanced and relevant to the cultural and social context of Timor-Leste, learner-centred, constructivist and participatory. A curriculum more suited to developing citizens for an emerging democracy” (UNICEF, 2010, p.16). O currículo do 1.º ano de escolaridade começou a ser utilizado em 2005 e o do 2.º ano em 2006. Todavia, o ME-RDTL solicitou à UNICEF apoio para uma implementação acelerada dos currículos dos anos subsequentes, no ano letivo 2007/2008. Foi igualmente, entre outras, planeada a elaboração de manuais para os alunos e de guias para os professores, assim como a formação dos docentes para a utilização e aplicação dos novos documentos orientadores e normativos (UNICEF, 2010).

A CP, por sua vez, deu seguimento à afetação de uma tranche expressiva da Ajuda bilateral à educação, no quadro do PIC 2004-2006. Os projetos executados abarcaram (i) a formação de professores em língua portuguesa do 1.º e 2.º ciclos do EB e em didática; (ii) o ensino e a formação de professores do 3.º ciclo do EB e do ESG; (iii) a reestruturação do ensino técnico-profissional; (iv) o apoio direto à lecionação na UNTL, nas áreas em que não havia recursos humanos qualificados; (v) a concessão de bolsas de estudo em Portugal; (vi) o ensino a distância; e (vii) o alargamento da oferta educativa na Escola Portuguesa de Díli (IPAD, 2004). Prosseguiu, igualmente, uma colaboração especializada, através de assessorias técnicas na esfera da adequação dos

*curricula* dos diferentes níveis de ensino e da organização do sistema educativo, mormente na preparação do quadro legal e de normativos para o setor (IPAD, 2004).

Relativamente à participação da UNESCO, de acordo com o publicado pela organização em 2009, observa-se que as atividades desenvolvidas entre 2003 e 2008 abrangeram diversos campos, sendo de destacar (i) as intervenções ao nível da educação não formal (promoção da alfabetização da população adulta, apoio na definição de um plano de desenvolvimento de recursos para a alfabetização de adultos e para a formação ao longo da vida (em cooperação com a OXFAM britânica e com a UNICEF); (ii) a capacitação dos funcionários do ME-RDTL em domínios como a gestão educacional (2004); (iii) a criação do Sistema de Informação e Gestão Educacional (com o BM e com a UNICEF, no sentido de melhorar a recolha e o tratamento de dados e assim sustentar os decisores na formulação de políticas baseadas em evidências); (iv) a elaboração de materiais didáticos em língua tétum, em parceria com o Salesians Media Center (2003-2004); (v) a promoção de seminários sobre política linguística (2007) e a participação na 1.ª Conferência Internacional sobre educação bilingue – *Helping Children to Learn*, em 2008 (organizada pelo ME-RDTL, com a colaboração da UNICEF e da CARE Internacional); e (vi) o apoio à pesquisa no seio do ME-RDTL (UNESCO, 2009).

Em 2006, com a adesão de Timor-Leste à “Fast Track Initiative”<sup>112</sup>, no sentido de alcançar as metas estabelecidas nos ODM, assiste-se a um forte envolvimento dos parceiros internacionais e a um alinhamento mais eficaz da Ajuda com o plano nacional para a educação. Assim, verifica-se que

the agencies provided coordinated support, with UNICEF focused on school infrastructure, management (EMIS), curriculum, and teacher training; Portugal on teacher training and language programs; Brazil on Teacher training and materials development; New Zealand on capacity building (mainly for management); Australia on capacity building and wider sector support; the World Bank (IDA) on sector support, outreach to marginal children, and second chance education; CARE on teacher training and learning materials; WFP on school feeding... (Global Partnership of Education, [GPE], 2011, p.19)

As ações BM, entre 2006 e 2010, incidiram na expansão do acesso à educação aos grupos mais vulneráveis, na melhoria do processo de ensino-aprendizagem, na

---

<sup>112</sup> A Fast Track Initiative resulta de uma parceria estabelecida entre dadores (multilaterais e bilaterais) com o intuito de acelerar o acesso à educação primária universal.

capacitação institucional, na formação especializada, em assessorias técnicas e na criação de um referencial de formulação de políticas públicas de educação de qualidade. A este respeito, no relatório do IEG (2010) lê-se:

Later projects sought to improve the quality of schools through better facilities. At the same time, there was an effort to improve institutional capacity in the sector at all levels to enable the education system to improve the quality of education services. Bank projects provided funding for technical assistance and training for the Ministry of Education and its agencies to improve its capacity to develop sector strategy, plan and implement its budget and reform curriculum. (p.34)

O contributo do BM para o desenvolvimento do país é de extrema relevância, sobretudo no que toca à capacidade e à celeridade da resposta à situação de emergência em que Timor-Leste se encontrou em 1999.

Já as iniciativas da UNICEF, para o ciclo 2006-2009, coincidiram com o término do *Strategic plan for achieving universal primary completion* e procuraram responder às solicitações governamentais, concentrando-se em:

- Shifting the emphasis of the CFS programme to more clearly focus on those items traditionally associated with the CFS model, such as community involvement and management, teacher training, and provision of basic equipment to core schools;
- Continuing the primary curriculum reform programme; and
- Adding pre-secondary curriculum reform given that Timor-Leste's basic education System incorporates both primary and pre-secondary classes (UNICEF, 2010, p.18)

A organização prosseguiu também o projeto *Child Friendly School* (CFS) e o apoio à concretização da reforma curricular (1.º e 2.º ciclos do EB), a fim de incentivar o acesso das crianças à escola, de melhorar a qualidade do ensino e de fortalecer as competências do ME-RDTL no desenvolvimento, na implementação e na avaliação de currículos.

No que concerne à AusAID, a partir de 2007, verificou-se um aumento substancial do apoio. Este teve como escopo a melhoria das competências do ME-RDTL ao nível do planeamento, da avaliação e da administração escolar, sobretudo nos municípios em que se verificavam necessidades acrescidas. Entre 2007 e 2011, 2.100 salas de aulas foram reabilitadas e construídas, foram distribuídos cerca de um milhão e meio de material escolar pelas escolas primárias e 9.000 cadeiras e carteiras e formados quase 4.000 professores em literacia. Paralelamente ao trabalho desenvolvido

com o Governo timorense e com a UNICEF, colaborou com a ONG Alola Foundation “to improve the lives of girls. Together we develop and distribute reading materials for early grades in Tétum, provide scholarships for girls to access secondary schooling, provide training to teachers in literacy and numeracy, and are piloting Timor-Leste’s mother-tongue education policy in three districts” (AusAID, 2013, p.14).

Quanto ao programa da UNESCO, entre 2009 e 2013, este incidiu na melhoria da qualidade da educação para todos, ancorado em três áreas de intervenção: “1.1 Quality Education in Formal & Non-Formal systems; 1.2 Policy formulation, planning, management and capacity building of Ministry of Education; 1.3 Global leadership in Education For All, coordination and development of strong partnership” (UNESCO, 2009, p.36). Em conformidade com os programas anteriores, o documento *Timor-Leste. UNESCO country strategy 2018 – 2021* indica, nomeadamente, a intenção de prorrogar a cooperação (técnica e financeira) no EB no que concerne à produção de materiais nas línguas nacionais – “UNESCO will continue to support the country in improving factors related to education quality, specifically teacher qualification, relevance of curriculum, and availability of materials in local language” (UNESCO, 2018, p.13) – e ao aperfeiçoamento do currículo e dos materiais de matemática em colaboração com a agência de cooperação bilateral coreana KOICA (dando continuidade ao protocolo estabelecido para o triénio 2014-2017).

Já a ação da CP, no âmbito do PIC 2007-2010, procurou ir ao encontro do perspectivado até 2020 no *Plano de Desenvolvimento Nacional*, “o povo timorense será letrado, saudável e viverá uma longa e produtiva vida. Irá participar de um modo ativo no desenvolvimento político e na promoção da igualdade social e da unidade social” (RDTL, 2002), e das linhas estratégicas estabelecidas pelo Governo nos documentos de planeamento, principalmente na *Política Nacional de Educação* (2007-2012) e no *Programa de investimento setorial para a educação e formação*. O suporte à reconstrução do sistema educativo e à consolidação da língua portuguesa mantiveram-se, apontando a CP como objetivo geral “apoiar o setor da educação, contribuindo para a melhoria da qualidade do ensino e consolidação da língua portuguesa enquanto língua de instrução a nível nacional” (IPAD, 2008, p.52) e como objetivos específicos:

1. Apoiar a formação em língua portuguesa de professores timorenses ao nível inicial e em exercício, por forma a melhorar as competências técnicas e pedagógicas;

2. Promover o desenvolvimento curricular em português no âmbito da política nacional de educação;
3. Promover o desenvolvimento da gestão escolar no âmbito da política nacional de educação.
4. Alargar a cobertura das emissões de rádio e televisão e reforçar os conteúdos programáticos em língua portuguesa.
5. Reforçar a formação em língua portuguesa para os profissionais da comunicação social.

(IPAD, 2008, p.52)

A implementação deste programa teve, em Portugal, o Ministério da Educação e o Ministério do Ensino Superior como parceiros e, em Timor-Leste, o Ministério da Educação e organizações da sociedade civil. Intentou-se, igualmente, criar sinergias com doadores internacionais, como o BM, a CPLP e o ADB.

Procurando sistematizar os primeiros dez anos da CP a nível bilateral, observa-se que as verbas alocadas ao setor educativo conheceram, desde 2004, um aumento de mais de 25% (**Quadro 28**).

**Quadro 28: Ajuda bilateral de Portugal – setor educativo (2000-2010)**

<b>Ano</b>	<b>Montante da APD bilateral em €</b>	<b>% do total da APD bilateral</b>
<b>2000</b>	89 915	0,16%
<b>2001</b>	9 206 938	14,23%
<b>2002</b>	10 515 967	13,07%
<b>2003</b>	4 687 209	12,4%
<b>2004</b>	5 819 752	28,3%
<b>2005</b>	8 168 847	29,3%
<b>2006</b>	7 924 617	25,8%
<b>2007</b>	10 256 739	30,1%
<b>2008</b>	9 414 882	34,8%
<b>2009</b>	10 051 638	40,4%
<b>2010</b>	10 784 672	39,2%

Fonte: Elaborado pela investigadora, a partir dos dados disponibilizados em IPAD (2011)

Os Projetos de Reintrodução da Língua Portuguesa (PRLP) (2000-2009) e de Consolidação da Língua Portuguesa (PCLP) (2009-2011) emergem como os mais emblemáticos, não só devido aos recursos financeiros e humanos mobilizados como



também pelo impacto que tiveram no terreno. A filosofia do PRLP “passou de uma aposta inicial na formação de alunos para a posterior aposta na formação de docentes timorenses, visando um efeito multiplicador; esta reorientação permitiu rentabilizar recursos e valorizar o papel dos próprios timorenses na reintrodução da Língua Portuguesa; esta reorientação manteve-se (...)” (IPAD-IPL, 2010, p.10) e, entre 2002 e 2009, o investimento do PRLP foi superior a 27.562.909 euros, representando 45% do apoio destinado à educação (IPAD-IPL, 2010).

A Escola Portuguesa de Díli, cuja atividade letiva teve início em 2002 com os ensinos pré-primário e primário, afirmou-se, como “um estabelecimento de referência na promoção da cultura e da língua portuguesa” (IPAD, 2011, p.437). No ano letivo de 2010-2011, contava com 704 alunos, 98% dos quais timorenses.

Em abril de 2010, na sequência de um pedido formulado pelas autoridades da RDTL, foi assinado um Protocolo entre os Ministérios da Educação dos dois países, com o intuito de criar pólos desta escola em quatro dos treze municípios (Baucau, Same, Maliana e Oecusse). Este projeto arrojado resultou da preocupação dos dirigentes políticos em melhorar o sistema. Inicialmente denominadas Escolas de Referência, são apresentadas

como exemplo de boas práticas em diferentes áreas, incluindo a administração escolar, a implementação curricular e a formação de professores. Locais de acolhimento de estágios de professores em fase final de formação (...) permitirão colaborar na replicação de práticas e de modelos de trabalho, algumas claramente inovadoras, como a criação de uma Rede de Bibliotecas Escolares (...) (Ramos e Teles, 2012, p.51)

Estas foram financiadas por Timor, com recurso às linhas de crédito concedidas por Portugal (no que respeita às infraestruturas e à gestão corrente) e pelo Ministério da Educação de Portugal, que assegura o corpo docente português e a coordenação pedagógica. Um novo acordo entre os dois países, marcou algumas alterações, nomeadamente a lecionação do currículo timorense e a alteração da designação dos espaços, que passaram a ser apelidados Centros de Aprendizagem e Formação Escolar (CAFE). Atualmente, encontram-se em funcionamento quinze escolas (nove das quais com ensino secundário), que abrangem um total de 8.252 alunos e empregam 340 docentes (140 portugueses e 200 timorenses) (Sampaio, 2019b).

São, ainda, de referir duas outras esferas de atuação: (i) o *Programa Falar*

*Português*, iniciado em 2009; e (ii) a continuidade da ajuda ao ensino superior.

Relativamente ao primeiro, este comportou duas vertentes: o *Projeto de Apoio ao Ensino em Timor-Leste* (2009-2010), com o propósito de desenvolver o currículo do 3.º ciclo do EB, em colaboração com a UNICEF; e o *Projeto Reestruturação curricular do ESG em Timor-Leste* (2009-2013). O segundo, por sua vez, incidiu na criação de novos cursos e na dinamização do Centro de Língua Portuguesa (IPAD, 2011).

Com referência ao envolvimento do BM desde 2010, a documentação consultada<sup>113</sup> permitiu destacar 3 projetos, a saber: (i) *Second Chance Education Project*; (ii) *Education Management Strengthening Project*; e (iii) *Timor-Leste Basic Education Quality Improvement*.

O *Second Chance Education Project* (2010-2016) teve como objetivo proporcionar aos jovens e aos adultos que não estudaram ou que abandonaram a escola prematuramente, a oportunidade de frequentarem ações de formação que lhes possibilitassem elevar o seu nível de qualificações.

O *Education Management Strengthening Project* (2012-2015), por sua vez, teve como finalidade colaborar na implementação do *Plano Estratégico Nacional de Educação* (PENE), através da capacitação de recursos humanos em domínios como a liderança, a coordenação e a supervisão. Ambicionava, também, fortalecer as competências de gestão financeira e de planeamento em educação, com base em diagnósticos, e prestar assistência técnica no processo de formulação de políticas.

Quanto ao *Timor-Leste Basic Education Quality Improvement*, instituído em 2010, recai no EB e visa: (i) a melhoria das infraestruturas escolares; (ii) a disponibilização de materiais didáticos que enriqueçam as salas de aula, promovam a alfabetização e despertem o interesse pela leitura; (iii) o auxílio ao INFORDEPE na consolidação da formação contínua de professores; (iv) o fortalecimento da liderança e das competências dos diretores das escolas; e (v) o apoio na gestão, monitorização e avaliação de projetos.

Também a UNICEF prosseguiu o seu comprometimento com a RDTL. Nos últimos dez anos, esta organização trabalhou com o Governo na delineação de políticas, de planos de ação e de monitorização, mas igualmente na capacitação institucional. Ao nível do desenho das políticas educacionais, destaca-se o apoio conferido

---

<sup>113</sup> The World Bank: Projects and Operations. Recuperado de [http://projects.worldbank.org/search?lang=en&searchTerm=&countrycode\\_exact=TP](http://projects.worldbank.org/search?lang=en&searchTerm=&countrycode_exact=TP) [Consultado em maio, 29, 2019].

to establish the Basic Law of Education (2008), the Basic Education Law (2010), the National Policy Framework for Preschool Education (2014), WASH in Schools Guidelines (2016), and the Inclusive Education Policy (2017). UNICEF is currently working with the government to finalise quality standards for pre-school and basic education, and to finalise an Early Childhood Development (ECD) Policy.” (UNICEF-TL, 2018, p.2)

No que toca ao suporte à educação pré-escolar, tem participado na definição de um modelo sustentável de creches comunitárias, principalmente nas áreas mais isoladas do país, de modo a garantir que estas crianças tenham acesso ao ensino. Deu também continuidade à cooperação com o ME-RDTL na implementação do currículo do 1.º e 2.º ciclos do EB, no sentido de consolidar a qualidade da educação e de melhorar o ensino-aprendizagem. Desde 2009, tem ainda apoiado a construção e, ou, reabilitação de estabelecimentos de ensino e garantido o fornecimento de água e saneamento básico (UNICE-TL, 2018).

O *Plano Estratégico de Desenvolvimento* da UNESCO, para o período de 2018-2021, por sua vez, programou uma intervenção cimentada nos compromissos internacionais, nomeadamente nos ODS 4 e 5, e na visão do *Plano de Desenvolvimento Estratégico de Timor-Leste 2011-2030* e no *Plano Estratégico Nacional da Educação 2011-2030*, que, respetivamente, designam:

Até 2030, iremos investir em educação e formação a fim de garantir que o Povo timorense estará a viver numa nação onde as pessoas são instruídas e cultas, capazes de viver vidas longas e produtivas e com oportunidades para acederem a um ensino de qualidade que lhes permita participar no desenvolvimento económico, social e político da nossa nação. (RDTL, 2011, p.20)

Em 2030, o povo de Timor-Leste irá estar educado, informado e qualificado para viver uma longa vida e produtiva, respeitando os valores tradicionais, da paz e da família. Todos os indivíduos terão as mesmas oportunidades no acesso à educação de qualidade, que lhes permitam participar no processo de desenvolvimento económico, social e político, assegurando a equidade social e a unidade timorense. (ME-RDTL, 2011b, p.17)

Como tal, a organização, em 2017, estendeu a sua ação ao nível da alfabetização de adultos, apoiando o ensino recorrente e a edificação de centros comunitários de alfabetização. Simultaneamente, prestou assistência ao setor com a revisão e divulgação de diretrizes, de documentação e de material didático. Ao nível do EB, tem dado

continuidade ao programa de aperfeiçoamento das competências dos docentes, sobretudo nas áreas da matemática e das ciências do 2.º ciclo do EB. Este apoio prorroga a colaboração com a KOICA e passa pela elaboração de materiais didáticos e de guias do professor, alinhados com os objetivos do currículo em vigor. Tem, também, disponibilizado materiais “in local language” (UNESCO, 2018, p.13).

Relativamente ao Programa de Cooperação Portugal-Timor-Leste (2011-2017), observa-se uma redução do montante total da APD, mas uma concentração dos recursos no setor da educação (**Quadro 29**).

**Quadro 29: Ajuda bilateral de Portugal – setor educativo (2011-2016)**

Ano	APD total líquida em €	% do valor da APD alocada na educação	Total em euros (2011-2016)
2011	19.886.441	52,82%	60.034.752
2012	15.342.258	53%	
2013	13.053.044	76,93%	
2014	13.325.354	77,74%	
2015	11.729.474	82,61%	
2016	13.181.981	85,79%	

Fonte: Elaborado pela investigadora, a partir dos dados disponibilizados em Camões (2018, p.22)

As intervenções procuraram responder às solicitações do Governo nesta esfera, tendo subjacentes o *Plano de Desenvolvimento Estratégico de Timor-Leste 2011-2030*, o *Plano Estratégico Nacional da Educação 2011-2030* e os acordos internacionalmente assumidos. A colaboração de Portugal evidenciou-se, sobretudo, através de três projetos: (i) o *Projeto dos Centros de Aprendizagem e Formação Escolar (CAFE)*; (ii) o *Projeto Formar Mais – Formação Contínua de Professores (2016-2018)*; e (iii) a *Capacitação em Língua Portuguesa na UNTL (2015-2017)*.

O projeto CAFE representou um custo total de 14.442.432 euros, entre 2013 e 2016, e concretizou-se na construção e na reabilitação de infraestruturas, na manutenção e gestão das escolas, na promoção da língua portuguesa, na lecionação, na formação de professores e na elaboração de materiais didáticos (Camões, I.P., 2018).

O *Projeto Formar Mais – Formação Contínua de Professores (2016-2018)* teve como focos o aperfeiçoamento linguístico e a formação científico-pedagógica dos

docentes do 3.º ciclo do EB e do ES, assim como a formação dos diretores das escolas em gestão e administração escolar. O projeto teve um custo total de 6.893.876,85 USD, 23% do qual foi cofinanciado por Portugal (Camões, I.P. 2018).

A *Capacitação em Língua Portuguesa na UNTL (2015-2017)*, por seu turno, procurou “contribuir para a melhoria da qualidade do ensino superior em Timor-Leste e consolidação do português como instrumento para a aquisição e acesso ao conhecimento” (Camões, I.P., 2018, p.24).

No que respeita à AusAID, em 2012, a agência deu continuidade ao programa anterior, distribuindo 94.500 livros em tétum pelas escolas primárias, concedendo bolsas para que 208 meninas pudessem prosseguir os seus estudos no 3.º ciclo do EB, desenvolvendo bibliotecas móveis e apoiando 150 estudantes do Catholic Institute for Teacher Education de Baucau na conclusão do Bacharel em Educação (AusAID, 2013).

Com relação ao futuro, no documento *Inquiry into Australia's relationship with Timor-Leste* lê-se que, nos próximos anos, mais de 20% da Ajuda destinada a Timor-Leste será alocada à educação e a abordagem

will focus on student learning and on improving the quality of education outcomes in the classroom. At the same time, Australia will continue helping to strengthen the capacity of the Ministry of Education to deliver services at the district and subnational levels. Key areas of support will be: teacher training, school infrastructure, learning materials and curriculum, and institutional management. (AusAID, 2013, p.14)

É frisado que o compromisso representa uma forte expansão da atuação da AusAID no setor e que as parcerias com as organizações multilaterais e ONG prosseguirão, afigurando-se “a key feature of our support” (AusAID, 2013, p.15).

Já o relatório do Departamento dos Negócios Estrangeiros e Comércio do Governo da Austrália (DFAT-AU), referente aos programas de cooperação implementados na RDTL em 2017 e em 2018, sustenta o reforço da cooperação nos planos projetados, nomeadamente na reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB de 2015, com a Alola Foundation, e na formação de professores do Catholic Institute for Teacher Education de Baucau. A estes acresceu a ajuda na evolução da educação inclusiva (DFAT-AU, 2017; DFAT-AU, 2018).

Note-se, igualmente, a atuação da cooperação brasileira não só no prosseguimento da atribuição de bolsas como também na concretização do Programa

de Qualificação Docente e Ensino de Língua Portuguesa no Timor-Leste (PQLP) (2004-2014), que envolveu a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a Universidade Federal de Santa Catarina e a Divisão de Assuntos Educacionais do Ministério das Relações Exteriores, em parceria com instituições timorenses, de entre as quais se destacaram a UNTL e o INFORDEPE. Em 2010, o programa tinha formado 998 timorenses. Os cursos “foram em nível de bacharelado em biologia, física, matemática e química; em nível de especialização em educação ambiental, ensino e gestão educacional; e em ensino da língua portuguesa instrumental para professores da pré-escola e educação primária” (Instituto de Pesquisa Económica Aplicada, [IPEA], 2013, p.48). Após um ano de interrupção, resultante de atrasos de cariz administrativo, o PQLP retomou e alargou o seu campo de ação. De entre a multitude de atividades realizadas destacam-se: (i) a docência e a codocência em departamentos da UNTL (formação de professores do EB, Biologia, Matemática, Comunicação Social, Ciências Políticas, Administração Pública, Geologia e Petróleo; (ii) a coorientação e orientação de monografias no Departamento de Formação de Professores e Matemática; (iii) a dinamização de cursos de Metodologia de Pesquisa para professores da Faculdade de Educação da UNTL; (iv) a formação contínua de professores; (v) a realização de cursos de língua portuguesa para funcionários de vários ministérios e do INFORDEPE; (vi) a colaboração com Universidades Privadas no ensino do português; (vii) a elaboração de material para uso no Laboratório Didático de Ciências e Matemática do INFORDEPE; (viii) a promoção de cursos preparatórios para os candidatos a bolsas de estudo financiadas pelo Governo timorense para cursos de graduação no Brasil (alunos e docentes); (ix) o apoio pedagógico à TV Educação do ME-RDTL; (x) a formação de bibliotecários; e (xi) a colaboração com o jornal *Matadalan* na elaboração de uma página com conteúdos em língua portuguesa.

Interessa, ainda, referir o aporte da agência para o desenvolvimento internacional da Nova Zelândia, o New Zealand Aid Program (NZAID), cuja assistência, desde 2012, se tem desenvolvido no setor. Apresentando como objetivo fomentar os conhecimentos e a melhoria das competências na educação, pretende contribuir para “a skilled workforce and strengthened public sector; and the quality, access and gender equity of learning outcomes for children 3-5 years old” (New Zealand Foreign Affairs and Trade, [NZ-FAT], 2017, p.3). O relatório de avaliação do programa destaca que o apoio à RDTL vai ao encontro das estratégias dos Governos dos dois países e que as iniciativas neste campo complementam e, ou, integram as de

outros parceiros da CID. As atividades executadas incluem: (i) bolsas de estudo e formação de curta duração a adultos, identificando que “the relevance of investing in scholarships and short-term training for adults acknowledges that poor capacity (people, skills, motivation, systems, resources) is the key constraint within most Government institutions, the private sector, and in professions (health, education, science and technology) (NZ-FAT, 2017, p.3); e (ii) apoio ao pré-escolar. A respeito deste último, o documento sublinha o facto de a Agência ter colaborado com a UNICEF “to pilot 123 community-run, alternative pre-schools in Ermera and Viqueque, while collaboration with CARE has ensured all children between three and seven (some 115,000) regularly receive quality Lafaek learning media for use both at school and in the home” (NZ-FAT, 2017, p.4) e de, atualmente, auxiliar o ME-RDTL nas 338 escolas do pré-escolar existentes. Menciona, igualmente, a intenção de expandir a sua ação ao 1.º ciclo do EB.

Importa, por último, abordar o contributo das ONG na (re)edificação do sistema educativo, cingindo, porém, a observação aos projetos mais relevantes no âmbito desta investigação e os quais envolvem a CARE International, a PLAN International, a Fundasaun Alola, a Mary Mackillop International e a World Vision.

De entre as ações promovidas pela CARE Internacional destacam-se o *LAFAEK Project* e o *School Dropout Program*. O primeiro foi iniciado em 2001 com o intuito de divulgar os Direitos das Crianças, em língua tétum. Segundo relatório de avaliação externa do projeto, “the Lafaek magazine produced by the program created an extensive distribution system, reaching every school and quickly became very popular” (2010, p.1). Em 2004, o ME-RDTL estabeleceu uma parceria com a ONG “to augment the content of the original Lafaek magazine and to develop other levels of the magazine as curriculum support materials for primary schools” (2010, p.1). O LAFAEK magazine passou a abordar

topics ranging from geography, language, health, culture and science to issues such as peace, international affairs and women’s rights. Lafaek provided children a forum in which to voice their opinions and submit their own original stories and artwork. The magazine took three forms: Lafaek (for grades five to nine), Lafaek Prima (for grades three and four) and Lafaek Junior (for grades one and two). The Lafaek team also produced Lafaek Educator, a professional magazine distributed to 8,000 teachers. (CARE, 2012, p.41)

Entre 2004 e 2009, terão sido distribuídos cerca de 327.000 exemplares, contemplando mais de 280.000 estudantes e tornando-se um dos materiais didáticos mais utilizados e apreciados pelos docentes. A publicação e divulgação do LAFAEK terminou no final de 2010.

O *School Dropout Program*, por sua vez, tem procurado identificar as causas do abandono escolar, sobretudo por parte das meninas, de modo a definir estratégias que reduzam as taxas observadas.

Já a PLAN Internacional tem trabalhado na educação pré-escolar, no EB e na educação inclusiva, procurando promover “inclusive, safe, healthy, child-friendly learning environments and improving the skills of parents and teachers to contribute to the development of children in Timor-Leste.”<sup>114</sup>

Quanto à Fundasaun Alola, conforme mencionado anteriormente, inaugurou, em 2001, o *Programa de Educação e Alfabetização*, com o objetivo de proporcionar o acesso a uma educação de qualidade às mulheres e às crianças e assim expandir as suas oportunidades. Com enfoque na melhoria das práticas pedagógicas, dinamiza ações de formação docente e desenvolve recursos didáticos suscetíveis de modelar as metodologias e a alfabetização. O relatório de 2016 descreve as atividades fomentadas no setor, a saber: (i) a atribuição de bolsas de estudo; (ii) a criação de bibliotecas móveis; (iii) a instituição de 120 escolas do ensino pré-escolar em dois dos municípios do país (Viqueque e Ermera); e (iv) a dinamização de ações de formação a docentes do ensino pré-escolar e do 1.º e 2.º ciclos de EB (Fundasaun Alola, 2017). Desde 2017, este programa conheceu uma forte expansão:

- 1) Continuing its scholarship support to students at primary, secondary school and university;
- 2) Providing support to primary school leaders and teachers through a professional learning and mentoring program;
- 3) Promoting the importance of reading within the community as whole and increasing children's interest and ability;
- 4) Developing opportunities for early learners through the Alternative Preschool Home-based and Centre-based in Viqueque and Ermera (Fundasaun Alola)<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> PLAN International. Recuperado de <https://plan-international.org/timor-leste/education-timor-leste> [Consultado em maio, 27, 2019].

<sup>115</sup> Fundasaun Alola. Recuperado de <http://www.alolafoundation.org/general.php?pageID=57> [Consultado em maio, 27, 2019].



e conta com colaboração do ME-RDTL, de outros parceiros de desenvolvimento e da comunidade.

À semelhança da CARE e da Fundasaun Alola, a Mary Mackillop International também tem trabalhado na promoção da alfabetização em língua tétum e na formação de professores. O relatório de avaliação de 2016, relativo ao *Mai Hatene Tetun Program*, implementado entre 2000 e 2015 neste âmbito, indica que este abrangeu aproximadamente 1.676 professores do EB de cerca de 369 escolas (públicas, católicas e privadas) e que a sua relevância é reconhecida tanto pelas entidades estatais, como pela CID e pelas comunidades locais (Mary Mackillop International, [MMI], 2016).

Com relação à intervenção da World Vision, a mesma tem incidido sobre a melhoria do acesso à educação. Para o efeito, as atividades da ONG abrangem as crianças de menos de cinco anos de idade e aquelas que frequentam o ensino primário e têm-se concentrado no apoio ao Governo e às comunidades “to develop culturally appropriate literacy training materials, and trained early childhood educators” (World Vision, 2017, p.13). Em 2017, as intervenções contaram com um orçamento de 549.173 USD, uma boa parte do qual proveio de doações efetuadas pelo Governo australiano.

Depreende-se, do exposto, a presença de inúmeros atores no campo educativo e o desenvolvimento de atividades idênticas e que se sobrepõem ou de intervenções paralelas, que afetam as políticas em curso e a eficácia da Ajuda. A este respeito, o *Plano Estratégico Nacional da Educação 2011-2030* refere que se verifica “uma comunicação e colaboração ineficaz entre os parceiros de desenvolvimento e o Ministério” (ME-RDTL, 2011b, p.53). De acordo com o documento, isto resultou:

- a) no facto de a cooperação internacional estar pouco alinhada com as necessidades e prioridades do setor da educação; b) numa proliferação descoordenada de programas de formação de professores nas escolas (...); c) na pouca ou nenhuma coordenação e controlo do trabalho realizado pelas mais de 25 ONG nacionais e internacionais, muitas das quais estão envolvidas em atividades escolares sem o conhecimento ou autorização do Ministério (ME-RDTL, 2011b, p.53)

Por forma a melhorar a coordenação e a harmonização das iniciativas dos parceiros, a estabelecer um mecanismo de monitorização do Plano Anual do Setor Educativo e a cumprir o assumido no *New Deal*, o Ministério da Educação criou a iniciativa *Ação Conjunta para a Educação em Timor-Leste* (ACETL). Esta reúne anualmente todos os intervenientes e apresenta como objetivos

1. Promover o diálogo inclusivo e participativo entre todas partes interessadas do setor educativo.
2. Estabelecer um sistema liderado e implementado por Timor-Leste nas áreas do planeamento anual, da execução e da monitorização dos apoios concedidos pelos parceiros.
3. Incentivar a harmonização e simplificação no sector da Educação, bem como promover a transparência, a confiança e a responsabilidade mútua na gestão por resultados.

(ME-RDTL, 2013, p.2)

Seguindo esta linha, em 2014, o ME-RDT solicitou à CID a atualização do mapa de parcerias. Segundo a informação disponibilizada pela ACETL, atenderam ao pedido o BM, a UNESCO, a UNFPA, a UNICEF, a AusAID, a cooperação brasileira, a CP, a NZAID, a USAID e cinco ONG (a CARE International, a ChildFund, a Mary Mackillop, a PLAN International e a World Vision).<sup>116</sup> Foi então possível, em 2015, identificar os 48 projetos em curso (**Anexo 6**).

---

<sup>116</sup> ACETL. Recuperado de <http://www.moe.gov.tl/?q=ACETL> [Consultado em maio, 29, 2019].

## CAPÍTULO 4 – REFORMAS CURRICULARES

As políticas sociais e económicas concretizadas pelos sucessivos Governos têm procurado responder a necessidades prementes, mormente ao alívio da pobreza, à consolidação da estabilidade e da segurança e à (re)construção das instituições. Contudo, os estudos e os relatórios nacionais e internacionais apontam para a persistência de problemas e de constrangimentos significativos em todas as esferas e o desenvolvimento económico e social almejado mantém-se inconstante. Verifica-se, por exemplo, que os cidadãos ainda auferem rendimentos muito baixos, que o sistema de saúde permanece precário e que as barreiras no acesso à educação continuam a requerer atenção por parte dos decisores.

No setor educativo, percebe-se que a educação e a formação são reconhecidas como primordiais na melhoria das oportunidades de vida dos timorenses e vitais para o crescimento e para o desenvolvimento da nação, exigindo um investimento que garanta o direito efetivo à educação e que assegure a qualidade e a equidade no ensino. Verifica-se, igualmente, que a forte presença da CID neste campo tem ajudado a delinear soluções políticas, mas tem também contribuído para a disseminação de ideias e informações que influenciam fortemente o conteúdo dos debates educacionais e das políticas.

Este capítulo debruça-se sobre as reformas curriculares concretizadas entre 2002 e 2015. São observados os antecedentes que conduziram à entrada do problema na agenda governativa e analisadas as medidas de política regulatória, recorrendo ao modelo sequencial, às perspetivas elitistas e aos modelos explicativos metáfora dos fluxos múltiplos, quadro teórico das coligações de causa ou de interesse e os modelos *top-down*. São, também, procuradas evidências da presença dos atores da CID e da sua ação, com o suporte do quadro analítico definido. Para cada um dos estádios do ciclo político das medidas em estudo, são identificados (i) os parceiros de desenvolvimento envolvidos; (ii) a natureza e a dimensão da sua intervenção; (iii) os instrumentos e os recursos por estes utilizados; e (iv) o impacto da sua atuação.

A análise é complementada com as perceções de decisores políticos que nestas tiveram um papel proeminente.

## **4.1. 1.º REFORMA CURRICULAR DO 1.º E 2.º CICLOS DO ENSINO BÁSICO**

### **4.1.1. Análise da medida de política**

#### **4.1.1.1. Antecedentes: desafios educacionais, reforma curricular e política linguística**

Tomando como referência o trabalho de Knoepfel, Larrue, Hill e Varone (2011), o entendimento de como um problema carece da intervenção do poder público passa pela identificação do grau de importância que lhe é conferido e dos fatores que motivam esse interesse. Como tal, a análise de uma medida de política requer do investigador a resposta a três questões-chave: (i) Como surge a atenção pública ao problema? (ii) Qual o contexto económico e político do país? (iii) Que fatores determinam essa atenção? No quadro desta investigação e neste ponto em concreto, a resposta às perguntas levantadas exigiu a observação da génese do problema e passou pelo estudo da evolução do ensino primário desde 1999.

Para o período que precedeu a consulta popular, a literatura alude à presença de uma preocupação acrescida por parte da Indonésia em atingir a universalidade do ensino primário (1.º e 2.º ciclos), inclusive no território ocupado. Para o efeito, deslocou um número elevado de docentes para Timor-Leste e abriu inúmeras escolas por todo o país. Os professores lecionavam o currículo indonésio (um currículo expositivo em língua indonésia), veículo da cultura, valores, ideais e atitudes do país. Segundo a ONU, em 1999, existiam 788 escolas do 1.º e 2.º ciclos e 167.181 alunos a frequentar estes graus de ensino (UN, 2000). Apesar dos esforços empreendidos, “cerca de 30% das crianças não chegavam sequer a ser matriculadas” (PNUD, 2002, p.51). A elevada taxa de crianças fora do sistema encontrar-se-ia, em parte, relacionada com motivos culturais, “já que muitos pais não davam o devido valor à educação dos seus filhos, especialmente das raparigas” (PNUD, 2002, p.51).

No rescaldo do referendo, verificou-se o colapso do sistema educativo. A comunidade internacional procurou avaliar a dimensão dos estragos e estabelecer prioridades, de modo a proporcionar uma Ajuda coordenada e eficaz.

No que respeita ao ensino primário, o *Report of the joint assessment mission*, de dezembro de 1999, publicado pelo BM, aponta para a urgência da reabertura das escolas e sugere que as intervenções externas incidam, antes de mais, na reconstrução das

infraestruturas, no recrutamento e formação de professores e na distribuição de materiais escolares e de recursos para o ensino-aprendizagem (WB, 1999). Recomenda também que se continue a utilizar o currículo indonésio, ainda que com adaptações à cultura e à história locais e com a introdução de conteúdos em tétum e em português. Uma vez restabelecidos os serviços mínimos, o relatório indica como opções estratégicas a médio-prazo ações que garantam o desenvolvimento do ensino primário e que fomentem a qualidade e a sustentabilidade do sistema. Neste âmbito, realça a pertinência da delineação e implementação de medidas como: (i) a elaboração do currículo; (ii) a formação de professores; e (iii) a atribuição de bolsas às crianças mais pobres.

Na sequência das primeiras operações da comunidade internacional, em 2000

mais de 100.000 crianças em idade escolar do ensino primário e secundário estão a frequentar cerca de 600 escolas em todos os 13 distritos. Aproximadamente 4.300 professores recebem alimentação e subsídios monetários pagos pelo PAM e UNICEF. Outros 1.000 professores começarão a lecionar em finais de julho deste ano, após terem completado um curso de aprendizagem organizado pela UNTAET e UNICEF. (UNTAET, 2000, p.5)

Já em 2002, antes da independência e após dois anos de governação da UNTAET, o *Relatório do Desenvolvimento Humano de Timor-Leste*, do PNUD, precisava que mais de metade da população continuava analfabeta, assinalando uma taxa de alfabetização de 43% e a existência de “um fosso notório entre as áreas urbanas, onde essa taxa é de 82%, e as áreas rurais, onde é de 37%” (PNUD, 2002, p.50). Enfatizava, igualmente, que à problemática do analfabetismo acresciam os desafios de gerir o multilinguismo e o facto de um número considerável de docentes ter apenas o 4.º ano de escolaridade. No que concerne a este último problema, o relatório considera a enorme escassez de recursos humanos qualificados e a inexistência de alternativas suscetíveis de a suprir:

Em maio de 2000, a UNTAET e o CNRT realizaram uma avaliação geral à competência dos professores. Este teste foi realizado em Indonésio, devido a ser essa a língua até então utilizada como meio de ensino por estes professores. Do total de professores que efetuaram o teste, 5.000 demonstraram possuir as competências necessárias para dar aulas no ensino primário, embora nem todos tenham sido imediatamente contratados.” (PNUD, 2002, p.52)

Quanto à frequência do ensino primário, no mesmo documento lê-se que “no ano letivo 2000/2001, o número de crianças matriculadas nas 707 escolas primárias de Timor-Leste era de 185.180”, e que a taxa líquida de matrícula, em 2001, atingia os 76%, o que, embora representasse um valor “inferior ao padrão mundial, não deixava de constituir um progresso” (PNUD, 2002, p.50).

Retomando o foco de análise, verifica-se que embora a urgência da elaboração de currículos tenha, desde logo, sido considerada indispensável, a medida acaba por ser relegada para um momento posterior. Tal não decorre apenas da percepção de se priorizarem outras intervenções. Na verdade, observa-se algum ceticismo no seio de várias organizações multilaterais e da cooperação bilateral relativamente à posição dos Governos Transitórios no que toca à escolha das línguas oficiais, mormente da língua de instrução.

Em *Timor-Leste country program evaluation, 2000-2010*, respeitante aos projetos do BM, por exemplo, lê-se: “it was known as early as 1999 that Portuguese would be the language of instruction in schools if the major political formation Conselho Nacional de Reconstrução do Timor, CNRT, came to power (which it did in 2002)” (IGE, 2011, p. 36). O *Report of the joint assessment mission*, de 1999, por sua vez, sublinha que

the mission notes the policy position of CNRT to adopt Portuguese as an official language, with Tetum as a national language. Language policy is a sensitive issue: not only the choice of language(s) but the speed and method of introduction of a new policy can cause fears of exclusion if not carefully managed. (WB, 1999, p.13)

Além disso, foi recomendado que, antes de ser tomada uma posição definitiva,

that a process of consultation with key stakeholders be held over the coming months, the discuss transitional language policy and migration path. In the interim, it is recommended that: (i) an assessment of teacher language skills be conducted, linked to an assessment of general teacher training needs; (ii) Bahasa Indonesia continue as the medium of instruction in the public school system during the current school year; (iii) a demand-driven strategy be taken to provide supplementary language classes for teachers and pupils, in Portuguese and other languages; (iv) a curriculum development program to introduce Tetum as the medium of instruction for the youngest enrolment groups, with a view to moving to the official language in the later years of primary school. (WB, 1999, p.13)

Destarte, infere-se que, apesar de se reconhecerem os currículos como fundamentais, sobretudo para o ensino primário, os doadores questionavam as opções linguísticas dos líderes timorenses e relevavam a premência de uma discussão alargada sobre o tema.

No *Report of the joint assessment mission*, os membros da missão sugeriram, aliás, que o debate relativo à política linguística compreendesse como critérios: “(i) respect for East Timorese identity, history and culture; (ii) economic benefits, with attention given to the principal trading languages of the region; (iii) the principle of non-exclusion of any citizen from accessing educational or other state services on the basis of language” (WB, 1999, p.13).

No seguimento deste relatório do BM, depreende-se que, durante a governação da UNTAET, a primeira prioridade consistiu no restabelecimento da normalidade da educação. Para o efeito, reabilitaram-se e construíram-se escolas e contrataram-se recursos humanos que pudessem assegurar o normal funcionamento do ensino. O currículo utilizado para o ensino primário era o indonésio, apesar de, já em 2000, este estar a ser revisto, com o intuito de servir de “base para o estabelecimento do currículo nacional de Timor-Leste” (UNTAET, 2000, p.5).

Ainda em referência aos currículos, o *Relatório do Desenvolvimento Humano de Timor-Leste* (PNUD, 2002) sublinhava que, entre 2000 e 2002, foram “poucos os esforços no sentido da melhoria dos currículos escolares – o que se deveu em parte à incerteza do período de transição. Os professores continuaram a adoptar os programas indonésios na maioria dos níveis de ensino” (PNUD, 2002, p.57). E acrescenta:

no caso das 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> classes, porém, dispõem também de manuais escolares em português que cobrem o programa tradicional desses dois anos. Trata-se de manuais de boa qualidade, coloridos e atraentes, embora bastante caros. As restantes classes adotam um currículo dramaticamente reduzido, que nas 4.<sup>a</sup> e 5.<sup>a</sup> classes se limita à matemática e às ciências da natureza, com o português como segunda língua. Os 3.<sup>o</sup> e 6.<sup>o</sup> anos curriculares têm matemática, ciências da natureza e ciências sociais. (PNUD, 2002, p.57)

Na linha do acima exposto, verifica-se uma correlação entre os atrasos do desenvolvimento curricular e a incerteza do período de transição. Conquanto não se explicita a que se refere esta incerteza, não deixa de se perceber que, mais uma vez, as questões intrínsecas à seleção da língua de instrução se encontravam a ela subjacentes, pois a afirmação surge após a recomendação:

Timor Leste deverá voltar a analisar a importância do ensino ser ministrado na língua materna – seja ela o tétum ou qualquer uma das línguas principais. A experiência de outros países que se depararam com problemas semelhantes sugere que as crianças aprendem com mais rapidez se começarem por dominar a sua língua materna para, em seguida, aprenderem uma das línguas nacionais – neste caso, o português ou o tétum – como segunda língua. (...) Alguns estudos internacionais têm revelado que uma das principais causas de insucesso escolar é a deficiente adaptação dos programas nacionais às características culturais e linguísticas dos alunos. (PNUD, 2002, p.55)

à qual se acrescenta que:

Produzir materiais didáticos em todos os dialectos locais seria certamente bastante caro –tanto devido aos custos de impressão, como à necessidade de formar os professores para a sua utilização –, sobretudo tendo em conta que alguns dialectos são falados apenas por um reduzido número de crianças. No entanto, a experiência internacional revela que os benefícios poderão justificar os custos. (PNUD, 2002, p.55)

Regista-se, no entanto, que os Governos Transitórios mantiveram firmemente a sua posição quanto à escolha das línguas oficiais. Essa orientação consolida-se com a produção de um currículo, designado de currículo transitório, elaborado por docentes timorenses e decorrente de uma iniciativa timorense. A este respeito, no *Plano do currículo nacional para a educação*, lê-se:

Em 2000, com a concordância do Presidente do CNRT, produziu-se um currículo, designado por *currículo transitório* a partir de uma revisão do currículo indonésio, elaborado pelos professores. A maioria dos manuais continuou a ser importada da Indonésia e escrita em bahasa indonésia. (Ministério da Educação, Cultura, Juventude e Desporto da República Democrática de Timor-Leste, [MECJD-RDTL], 2004a, p.2)

As palavras do Ex-Ministro e atual Ministro, Armindo Maia, sustentam o mencionado:

Já no tempo do meu predecessor, ainda no tempo do CNRT, Conselho Nacional de Resistência Timorense, eu trabalhava como coordenador do Departamento para o Ensino Superior, mas também apoiava os outros departamentos, particularmente a questão dos currículos. E, na altura, ainda em 2000, quando também trabalhava para abrir a universidade, a política era continuar com o currículo Indonésio, mas fazendo alterações nas matérias que eram específicas da Indonésia... Por exemplo, a história da Indonésia, matérias como a ideologia Indonésia e tudo isso... Nós retirámo-las e, gradualmente, introduzimos outras... Por exemplo,



em vez da história da Indonésia, [introduzimos] alguma coisa sobre a história de Timor, sobre a geografia de Timor... E foi isso que fomos fazendo. Mas, a maior parte do currículo ainda era... por exemplo a matemática, as ciências, as matérias universais ainda eram em indonésio. As opções do currículo e as iniciativas foram timorenses. Houve algumas assessorias externas, se não me engano dos portugueses, mas foi praticamente tudo feito por timorenses. (E1)

Acresce assinalar a decisão de se introduzir o português como língua de instrução no ano letivo de 2000/2001, nos dois primeiros anos do ensino primário:

Entretanto, um grupo de reflexão sobre a política governamental em relação às línguas oficiais, elaborou uma proposta que conduziu à introdução língua portuguesa nos primeiros anos (1.º e 2.º) da escola primária, apoiada por manuais portugueses. (MECJD-RDTL, 2004a, p.2)

Já nos restantes anos e níveis, verifica-se uma inserção gradual, começando a ser ensinada como língua segunda. Esta medida contou com o apoio de Portugal, que, a pedido dos timorenses, financiou a colocação de 141 docentes portugueses nas escolas, aos quais competiu lecionar no ensino secundário e desenvolver as competências linguísticas dos professores (PNUD, 2002), muitas vezes em condições extremamente difíceis, como relembrou a Ex-Vice-Ministra da Educação e Ex-Ministra da Educação, Rosária Corte-Real:

Os portugueses apoiaram-nos... Coitados... Os professores, quando vieram, nem tinham casas para morar... E nós, como é que nós os [podíamos] ajudar? Não [tínhamos] dinheiro, não tínhamos orçamento para ajudar os professores... Ainda bem que vieram os portugueses... Nós, os timorenses, decidimos que o português era uma das línguas oficiais... Politicamente, na educação, tivemos de desenvolver isso... E vieram... Os portugueses mandaram professores, assessores... Eu tinha assessores portugueses... Sem nós pagarmos nada... Eles [ajudaram-nos]... Viveram... Coitados... Eu quando me lembro disso... Nem quero lembrar... Tenho pena... (E2)

A Ajuda portuguesa passou, também, entre outros casos, pelo apoio à elaboração de materiais próprios, de dicionários e de gramáticas e pela distribuição destes recursos pelos estabelecimentos escolares (GCATTL-MNE-RP, 2001).

Conclui-se, deste modo, que a atenção pública ao ensino primário despontou com a reedificação do sistema e adquiriu maior dimensão com os números do

analfabetismo, com as taxas líquidas de matrícula e com o acordo mundial assumido em Dacar, em setembro de 2000, que preconizou o compromisso de garantir que todas as crianças pudessem terminar um ciclo completo do ensino primário até 2015 (ODM2). Contudo, a dependência externa fez com que a tomada de decisão fosse essencialmente assumida pela comunidade internacional e não pelos Governos Transitórios, por estes não disporem de legitimidade política para avançarem segundo o almejado. Constata-se, igualmente, que o fator linguístico e as divergências de opinião, no que toca à escolha das futuras línguas oficiais e à língua de instrução, condicionaram a ação política e o início do desenvolvimento do primeiro currículo. O Ministro da Educação, Armindo Maia, recorda a pressão externa, a posição timorense e os desentendimentos sobre a política linguística em particular com a UNICEF, durante o período de governação da UNTAET:

A UNICEF apoiava mais o ensino básico, o ensino primário na altura. Apoiava a formação de professores, mas também a questão curricular, embora tivesse havido alguns desentendimentos por causa da língua materna. A UNICEF, já na altura, aliás mesmo antes de eu assumir a pasta do Ministério da Educação, ainda com o Padre Filomeno, fazia abordagens para a introdução da língua materna. O Padre Filomeno resistiu... Quando eu assumi [a pasta], isso também aconteceu... Eu... Bom... Eles vinham com a teoria de que era através da língua materna que os alunos podiam aprender facilmente... Quer as línguas quer as outras disciplinas curriculares. Eu disse que... Bom, eu não discuti sobre esta questão... Eu apenas lhes perguntei se eles estavam dispostos a assumir as responsabilidades financeiras, quer a formação de professores quer o material didático... Aí, eles recuaram... E pronto, nós avançamos com a nossa política de *phase-in/phase-out*. Na verdade, eles não estavam abertamente contra a questão das línguas oficiais. O argumento deles era que, com base em pesquisas e em estudos, a aprendizagem através da língua materna poderia facilitar o processo de aprendizagem... Eu não tenho dados para contrariar isso... Não tenho... Mas se eles quisessem, eles que assumissem as responsabilidades financeiras... E, obviamente, aí eles recuaram. (E1)

A independência, a 20 de maio de 2002, possibilitou que o problema, assumido como um “problema político, passível de ser resolvido com a intervenção dos poderes públicos” (Rodrigues, 2014, p.19), conhecesse um novo ímpeto e conquistasse um lugar de destaque na agenda política por parte do I Governo Constitucional. Para o efeito, contribuíram a oficialização do português, consignada no artigo 13.º da *Constituição da República da RDTL*, ratificada pela Assembleia Constituinte da RDTL, o *Programa do I Governo Constitucional* e a adesão de Timor-Leste ao sistema das NU e ao

compromisso da prossecução dos ODM. A este propósito, o BM (2006) destaca que “Timor-Leste aderiu à comunidade internacional no sentido de obter o seu apoio no que respeita à Declaração do Milénio, que apresenta o calendário mundial para o desenvolvimento humano” (p.3) e releva que o Governo timorense passou a integrar os ODM em todos os documentos de planeamento, mostrando “um forte compromisso no sentido de atingir estes objetivos” (BM, 2006, p.5).

#### **4.1.1.2. Agendamento: premência do desenvolvimento do primeiro currículo nacional**

O reconhecimento de um problema como algo que requer atenção política, e desde logo espaço na agenda de um Governo, exige o estudo dos fatores exógenos e internacionais, mas, igualmente, do contexto da decisão do agendamento (político, económico e social) e do seu grau de urgência e complexidade.

O período imediatamente a seguir à independência da RDTL caracterizou-se por um forte dinamismo do I Governo na definição de iniciativas nos diversos setores, nomeadamente na esfera educativa. A possibilidade de poder intervir ativamente na reconstrução do país é visível nos primeiros documentos oficiais e enquadramentos, de entre os quais se distinguem a *Constituição da República da RDTL*, o *Programa do I Governo*, o *Plano Nacional de Desenvolvimento* e o *East Timor National Development Plan*, elaborados e aprovados em 2002.

O *Programa do I Governo* é apresentado como (i) “um programa mínimo extraído do Plano Nacional de Desenvolvimento” e como (ii) “produto de um trabalho participativo assente na prática de uma consulta ampla levada a cabo pelo II Governo de Transição com a Sociedade Civil e as Comunidades de Base” (PN-RDTL, 2002, p.1). E tanto o *Programa do I Governo* como o *Plano Nacional de Desenvolvimento* são “expressão da vontade que não se limita apenas à do partido maioritário”, mas são também o “fruto do trabalho de todos quantos neles deram a sua participação” e a obra “de timorenses para timorenses” (PN-RDTL, 2002, p.1). Centrado na redução da pobreza, precisa a afetação de 35% do orçamento à educação e à saúde para 2002-2003. No que concerne à erradicação do analfabetismo e à expansão do acesso à instrução básica, regista-se a promessa:

O governo comprometeu mais de US\$ 11 milhões, em quatro anos, em financiamento adicional para a expansão do acesso à instrução básica, atacando o problema da alfabetização de adultos, a educação profissional e a melhoria geral da qualidade do ensino. Mais ainda, é quase garantido que a instrução primária irá receber mais de 50% dos fundos do Orçamento. (PN-RDTL, 2002, p.12)

Já o documento *East Timor National Development Plan*, um manuscrito extenso, preparado com o apoio da comunidade internacional e que norteou as intervenções empreendidas em todas as áreas pelo I Governo, determina linhas de ação concretas e elenca objetivos precisos, nomeadamente:

- a) Increase the population's awareness and understanding of basic educational needs (...)
- b) Increase access to education and develop means for ensuring the retention of children within the school system, at all levels; improve the drop-out rate.
- c) Rationalize educational provision in relation to the varying needs of different areas.
- d) Improve educational provision, particularly through the provision of professional training, notably for girls and women, adults, and groups with special needs. (...)
- g) Develop a curriculum appropriate to East Timor's contemporary needs, encouraging the development of cultural identity, and stressing the importance of the values of democracy, self-sufficiency, national unity and non-discrimination. Develop programs for unemployed youth, and for school dropouts, providing qualifications enabling them to re-enter the labour market. (...)
- j) Re-introduce and develop Portuguese and Tetun as the official languages of East Timor.

(RDTL, 2002, pp.152-153)

Estabelece, ainda, treze estratégias específicas, de entre as quais, se destacam:

- a) Educational campaigns, focusing on three areas:
  - Promotion of the importance of basic education (defined not simply in relation to reading, writing and numeracy, but encompassing a broad range of thinking, conceptualizing, analysing, participating and learning skills);
  - Literacy programs: addressing the range of relevant skills required to enable poor and vulnerable groups to develop basic learning skills and knowledge of issues relevant to their daily lives and to their plans for the future.
  - Nation-wide campaigns on pre-schooling and primary education, raising the importance of girls' access to education.
- b) Improving enrolment and attendance;
  - Educating teachers, community leaders and parents on the importance of their responsibilities in securing enrolment and attendance in school of children of school age.

- Improving health at schools by providing school snacks as a way of reducing absenteeism and drop-out rates.
- c) Rationalising educational provision, by building new schools, increasing school size, and closing redundant schools.
- d) Improving teaching capacity, through:
  - The training of teachers, in Portuguese/Tetun language.
  - Increasing the availability of textbooks and other teaching materials; school facilities must be adequate and sufficient for all levels, including special schools.
  - Establishing performance management programs and national examinations. (...)
- g) Developing relevant curriculum and education programs.
  - Developing an appropriate curriculum at all levels, which promotes practical activities, interaction between teachers and students, relevancy of content to contemporary East Timorese reality, and takes into account questions of human rights and gender.
  - Developing contemporary programs for education, introducing new learning techniques.
  - Developing and/or improving the quality of text books, other materials, and learning processes, stressing the importance of eliminating stereotypes associated with gender, and adopting a relevant curriculum. (...)
- l) Developing Tetun and reintroducing Portuguese as the official languages of instruction.
- m) Assisting policy development through inputs into government by international experts, and via conferences, materials, and other documented international experience.

(RDTL, 2002, pp.156-157)

Confirma-se que, no que toca à questão curricular, estes documentos enfatizam a importância da criação de currículos, programas e materiais didáticos de qualidade (i) adequados ao contexto e ao público; (ii) inovadores do ponto de vista das abordagens metodológicas; e (iii) suscetíveis de desenvolverem o tétum e propiciarem a reintrodução do português. Observa-se, também, a referência explícita ao apoio externo relativamente ao desenho das políticas educativas, com a disponibilização de recursos humanos especializados e de materiais, o acesso a testemunhos e a experiências internacionais documentadas e da organização de conferências temáticas.

De realçar que, no que concerne às línguas, o *Plano Nacional de Desenvolvimento* frisa que ao se “facilitar uma transição para as novas línguas oficiais que são o português e o tétum de um modo ordenado e com custos razoáveis (...)” (PN-RDTL, 2002, p.3) se está a contribuir para a “redução da pobreza e a promoção de um crescimento económico rápido e integrado, equitativo e sustentável que melhore o bem-estar de todo o Povo timorense (...)” (PN-RDTL, 2002, p.3).

Na linha do exposto, percebe-se a dimensão da atenção conferida pelos decisores ao problema do analfabetismo e à educação primária e, consequentemente, à ausência de um currículo nacional para este ciclo de ensino. Tendo como referência o ponto 1 do artigo 59.º da *Constituição da República da RDTL* que estipula que: “o Estado reconhece e garante ao cidadão o direito à educação e à cultura, competindo-lhe criar um sistema público de ensino básico universal e, na medida das suas possibilidades, gratuito, nos termos da lei” (TL, 2002, pp.27-28), depreende-se que o agendamento da reforma do currículo da educação primária de Timor-Leste “evidencia a sua importância para o país como resposta às suas necessidades e a sua relação com as políticas e planos estabelecidos pelo governo” (MECJD-RDTL, 2004a, p.1).

O Ex-Ministro da Educação e Cultura e atual Ministro, Armindo Maia, e a Ex-Vice-Ministra da Educação para o Ensino Primário e Secundário e Ex-Ministra da Educação e da Cultura, Rosária Corte-Real, apontam o que levou o Governo a privilegiar os 1.º e 2.º ciclos em detrimento dos outros

O princípio foi a universalidade da educação... a educação como direito... A Constituição diz claramente que é um direito das crianças... E, obviamente que, com um nível extremamente elevado de analfabetismo, nós tínhamos de apostar primeiro nisso. Não que ignorássemos os ciclos mais avançados, mas porque havia prioridades, não é? (E1)

Na altura, a maioria dos timorenses... Posso dizer, a maioria ou metade dos timorenses, já não me lembro dos dados, era analfabeta. Não sabia ler nem escrever. Então, isso era um problema... (E2)

Procurando, presentemente, uma ancoragem analítica, considera-se oportuna a mobilização do modelo metáfora dos fluxos múltiplos. Para Kingdon (2014), uma decisão governamental desta índole requer o entendimento (i) do que leva os decisores a conferirem atenção a um tema em detrimento de outros; (ii) de como e porque é que se assiste a alterações ao nível das agendas políticas; e (iii) de como é realizada a seleção das soluções políticas para os problemas identificados. Entende-se que, em 2002, persistia uma multitude de problemáticas e de dilemas no campo educativo. De entre as inúmeras ações na base da inquietação dos decisores, sobressaem a continuidade da reedificação do sistema, a contratação e a formação de docentes, a reintrodução da língua portuguesa, a elaboração de currículos para o 3.º ciclo EB e para o ensino secundário geral e profissional e a criação de um quadro legal e normativo

para o setor. Embora todas elas fossem objeto de atenção pública, foi necessário fazer opções e não perder de vista os compromissos internacionalmente assumidos. A reforma curricular do ensino primário era, portanto, tida como inevitável. Os desafios eram enormes e transversais a todos os ciclos, mas havia que cumprir o ODM2, o que exigia que as crianças fossem para a escola. Como tal, apesar de as infraestruturas serem imprescindíveis, só a melhoria da qualidade do ensino reforçaria a confiança dos pais e das comunidades e levaria os alunos para os bancos dos estabelecimentos de ensino. A elaboração de um currículo primário nacional firmava-se como impreterível e a dimensão do seu impacto foi reconhecida pelo conjunto das forças políticas, especialistas e grupos de interesse.

A confluência dos três fluxos propostos por Kingdon (2014), a saber (i) o problema da ausência de um currículo primário nacional e o protagonismo conquistado no debate político devido às elevadas taxas de analfabetismo, ao compromisso do Governo em atingir o ODM2 até 2015 e à divulgação de dados e de relatórios pelas organizações internacionais (o fluxo dos problemas); (ii) o financiamento externo (o fluxo das políticas); e a tomada de posse do I Governo Constitucional (iii) (o fluxo da política); propiciaram, assim, a abertura da janela de oportunidade (a *policy window*), ou seja, o agendamento da reforma curricular.

#### **4.1.1.3. Formulação: necessidade de consensos em matéria de educação e desenho da medida**

A UNICEF e o BM efetuaram o levantamento dos desafios que se colocavam ao setor no pós-independência (2002-2003). Segundo estas organizações multilaterais, o jovem país encontrar-se-ia confrontado, entre outras, com as seguintes adversidades:

- Low attendance levels in primary school. Over one-third of children of primary school age were not enrolled, with even higher rates for girls and in rural areas.
- High repetition and dropout rates among children prior to reaching Grade 6. Due to high repetition rates, these children lacked basic literacy and numeracy skills.
- Limited language skills of teachers and children in Portuguese, one of two languages of instruction in Timor-Leste.
- Shortages of learning resources and the absence of an official curriculum. A lack of textbooks and teaching and learning materials, coupled with the absence of an official curriculum, led to a lack of uniformity in what children were learning at school. An estimated 53 percent of

children had no textbooks or learning materials at all. (...)

- Too few hours of instruction of education (2–3 hours maximum per day). (...)
- A majority of teachers were untrained or under-qualified, resulting from insufficient teacher training, technical supervision and teaching resources.
- Teacher-pupil ratios were extremely high, with a national average of 1 teacher per 62 pupils and as high as 1 teacher per 100 pupils in rural areas. In remote areas, teachers often taught several grades in a single classroom.
- A lack of capacity at all levels (national, regional, school) in matters related to administration, management, education planning and educational policy. There were no laws, policies, guidelines or strategies aiming to build up the education sector. (...) (UNICEF, 2010, p.iii)

Posição semelhante aparece no relatório de uma missão conjunta de doadores, realizada em outubro de 2002, ao sublinhar que “the urgency of the shift to more permanent and suitable curriculum arrangements was emphasized” (MECJD-RDTL, 2004b, p.10). Em larga medida, o *Programa do I Governo* e o *Plano Nacional de Desenvolvimento* instituíram a garantia da expansão do acesso à instrução primária. Para o efeito, reservaram 50% das verbas do orçamento a estes ciclos de ensino (1.º e 2.º ciclos do EB). Ora, conquanto a premência da reforma fosse do conhecimento de todos os atores, a esta continuava subjacente a pressão externa relativamente às opções linguísticas dos líderes timorenses. Em *Timor-Leste: Education the way forward*, de 2003, por exemplo, observa-se que o BM aponta a escolha do português como um possível constrangimento na promoção de um ensino e de uma aprendizagem de qualidade na RDTL. A organização apoiou o seu parecer nos seguintes motivos:

- (i) For the most part, only those teachers who finished secondary education before 1975 have been exposed to Portuguese. The others, comprising a vast majority of teachers, were educated in Bahasa Indonesia. Government organized training courses for learning Portuguese for a few hours weekly, but this may not be enough for teachers to acquire the new language at a level of proficiency level sufficient to use it as the medium of instruction (...)
- (ii) Students studying under teachers who themselves are not proficient in Portuguese are less likely to attain mastery of the language. Since language governs thoughts and the cognitive process, less than full proficiency in the language of instruction would impede mastery of concepts and undermine performance.
- (iii) For many students, Portuguese is the third or fourth language. Children whose mother tongue is not Tetum would need to learn it first. (...)
- (iv) Language-learning materials are in short supply. When language learning is not accompanied by books, it would be difficult to develop literacy in any language.
- (v) Currently, Tetum is more commonly used in schools attended by children of the poorest quintile, and Bahasa Indonesia and Portuguese are more commonly used in schools attended by children of the



higher income quintiles. The introduction of a new language of instruction in school is therefore likely to be more challenging in poorer areas than wealthier areas. (WB, 2003, p.11)

e defendia que os decisores deveriam rever a sua posição. Embora reconhecessem a reforma curricular como indispensável ao incremento da qualidade do ensino, reiteraram os benefícios da literacia em línguas maternas “to easy transition to the official languages” (WB, 2003, p.17).

A mesma perspetiva surge expressa no documento *Timor-Leste: Education since independence from reconstruction to sustainable improvement*, no qual o BM advoga que a reforma curricular devia ser precedida da determinação de uma estratégia que proporcionasse aos alunos transitarem com alguma facilidade da língua materna para o português. Esta consideração cimentou-se em experiências concretizadas noutros países que, segundo a agência, são indicativas de que “a child can learn better and more easily when he or she learns in the mother tongue” (WB, 2004, p.91).

A instituição de entendimentos em torno da política nacional respeitante ao idioma de instrução foi deveras complexa e altamente politizada e a persistência do questionamento externo sobre decisões internas foi uma realidade, o que protelou o início do solucionamento do problema. Recorrendo à teoria das elites, infere-se, no entanto, que a *power elite* timorense, composta por personalidades que desempenharam um papel decisivo na luta pela independência e que utilizaram o português como instrumento de luta e de afirmação identitária, mantiveram uma posição peremptória neste âmbito. Relembre-se que, segundo o modelo sequencial, a etapa da formulação é um momento crítico do processo político, pois envolve diferentes atores e agentes (Governos, políticos, peritos, académicos, universidades...) e interesses económicos, sociais e políticos nem sempre consensuais. Transpondo esta premissa para a medida em análise percebe-se que apesar de os decisores considerarem a reforma curricular prioritária, a sua delineação e execução dependiam inteiramente do financiamento dos parceiros internacionais e da contratação de especialistas externos. A Ex-Vice-Ministra da Educação para o Ensino Primário e Secundário e Ex-Ministra da Educação e da Cultura, Rosária Corte-Real, sublinhou, a este respeito, que “se não fossem os nossos parceiros e as nações amigas não [tínhamos] feito nada” (E2).

A estes aspetos acresciam, entre outros, a inexistência de um quadro legal e normativo no setor da educação, a falta de docentes qualificados e as elevadas taxas de crianças fora do sistema. Segundo o PNUD, em 2001, apenas 55% das crianças com 7

anos e 72% daquelas com 8 anos frequentaram a escola (UNDP, 2006, p.22). Já de acordo com um relatório relativo à implementação dos Objetivos do Milênio em Timor-Leste de 2009, o rácio líquido de matrículas no ensino primário passou de 65% em 1999 para 78% em 2004. O mesmo documento sublinha que apenas 56% dos 32.843 alunos que iniciaram o 2.º ano em 2003 chegaram ao 5.º ano (PNUD, 2009).

Focando-se na urgência da resolução da problemática e na prossecução mundial do cumprimento do ODM 2 até 2015, a UNICEF, em 2003, em estreita relação com o MECJD e com financiamento da Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional, decide, finalmente, avançar com um vasto e abrangente programa de apoio. De acordo com a agência especializada das Nações Unidas, os objetivos do programa eram duplos: “first, to assist in developing a System of quality basic in Timor-Leste through curriculum Development and reform, systemic capacity building, and resource gap-filling; and second, to help advance the Government’s goal of universal access (with a particular view to achieving gender equity) (...)” (UNICEF, 2010, pp.iii-iv). A intervenção da UNICEF foi decisiva e a reforma e desenvolvimento curriculares do 1.º e 2.º ciclos do EB pôde principiar. Alinhada com as prioridades do Governo, esta ambicionava:

- Assist in the sustainable development of curriculum in East Timor;
- Assist in the design of a strategy for curriculum implementation for Grades1 to 6;
- Develop teacher support materials to facilitate implementation of curriculum;
- Support the piloting and testing of new syllabuses;
- Provide curriculum resources for the syllabuses currently being developed for Grades 1 to 6;
- Identify a suitable language strategy to support teachers and students through the transition to Portuguese as the language of instruction;
- Design a strategy for textbook development that is culturally appropriate, curriculum specific and sustainable;
- Provide textbooks for each child in each subject as appropriate; and
- Develop the capacity of MOE to continue support changes to curricula.

(UNICEF, 2010, p.16)

Em 2004, a UNICEF Timor-Leste, solicitou a uma equipa de especialistas portugueses, liderada por Manuel Rangel, a “elaboração dos novos currículos e conteúdos programáticos para o ensino primário timorense, bem como a sua

implementação.”<sup>117</sup> O currículo do 1.º ano ficou concluído em 2005 e começou a ser aplicado nas escolas em setembro. Já o do 2.º ano, foi introduzido nos estabelecimentos de ensino em dezembro de 2006.

Procurando uma ancoragem analítica, recorre-se ao modelo *advocacy coalition framework*, o qual defende que os diferentes intervenientes no processo político procuram coligações com atores que partilhem ideias semelhantes, para agirem de modo concertado e obterem o apoio necessário à viabilização dos objetivos delineados. Neste caso em concreto, pode considerar-se que a aliança estabelecida entre os decisores timorenses e a UNICEF e demais parceiros bilaterais (em particular com a cooperação sueca, portuguesa e brasileira) formaram aquilo que Sabatier e Smith (1980) (referido em Araújo e Rodrigues, 2017) denominam de subsistema político, o que garantiu a concretização da tomada de decisão.

A literatura alude que as opções referentes aos problemas políticos se materializam, na maior parte dos casos, em normativos. Contudo, no contexto peculiar de Timor-Leste, estes não se consubstanciaram em diploma, mas em dois documentos-chave, o *Plano do currículo nacional para a educação primária* (MECJD-RDTL, 2004a) e o *Primary curriculum implementation plan – Timor-Leste 2004-2009. Supporting the implementation of new curriculum from grade 1 to grade 6* (MECJD-RDTL, 2004b), cuja leitura possibilita a compreensão dos objetivos, das estratégias de intervenção e das metas que corporizaram a política e a sua exequibilidade.

De acordo com o *Plano do currículo nacional para a educação primária* (MECJD-RDTL, 2004a), a reforma procurou responder a necessidades específicas do sistema educativo, em particular “de promoção da cultura, de valores, de atitudes, de conhecimentos e de um conjunto de competências adequados à sociedade de Timor-Leste e às exigências colocadas pela competição internacional” (p.2). Segundo o mesmo, os valores subjacentes ao currículo nacional (desenvolvimento humano integral; igualdade e participação; soberania e autoconfiança nacional; meio ambiente e recursos naturais; um mundo de viver timorense; direitos; e responsabilidade)

---

<sup>117</sup> *East Timor curriculum implementation (2004-2007)*: “Por solicitação da UNICEF em Timor Leste, realizou-se um projeto de elaboração dos novos currículos e conteúdos programáticos para o ensino primário timorense, bem como o a sua implementação. Numa fase posterior foram elaborados os manuais escolares tanto para os alunos como para os professores.” Recuperado de [http://icm.fch.lisboa.ucp.pt/site/custom/template/ucptpl\\_fac.asp?SSPAGEID=1051&lang=1&artigoID=6272](http://icm.fch.lisboa.ucp.pt/site/custom/template/ucptpl_fac.asp?SSPAGEID=1051&lang=1&artigoID=6272) [Consultado em novembro, 5, 2019].

decorreram da *Constituição da RDTL* e eram encarados como fundamentais para a nação. Na linha destes pressupostos, é destacado que a sua finalidade geral “reafirma as diretrizes consagradas na Constituição Nacional, tendo em vista o desenvolvimento da nação timorense para ocupar um lugar no futuro entre os países democráticos e soberanos” (MECJD-RDTL, 2004a, p.8). Já os princípios curriculares ter-se-ão firmado nos valores sociais, educacionais e culturais do país:

- Educação bilingue: Tétum e Português;
- Educação para a Cidadania – papel, direitos, deveres e responsabilidades como membro de uma sociedade democrática;
- Respeito pela lei e contribuição para o bem público – zelar pela boa gestão dos serviços públicos;
- Educação e formação ao longo da vida – aprendizagem contínua e aplicada.

(MECJD-RDTL, 2004a, p.9)

Olhando para o *Primary curriculum implementation plan – Timor-Leste 2004-2009. Supporting the implementation of new curriculum from grade 1 to grade 6* (MECJD-RDTL, 2004b), percebe-se o contexto em que surgiu a medida e os preceitos que a nortearam:

The plan is consistent with and supports the key Government policies related to the development of the new curriculum, the principal ones being: (1) The Constitution of Timor-Leste; (2) The National Development Plan; (3) The Basic Law on Education (draft); (4) The National Education Policy Framework (draft June 2004); (5) The Regulations for Primary Schools (draft); (6) The National Curriculum Statement (draft April 04). (p.12)

Compreende-se, também, a dimensão da pertinência a esta conferida no apoio à prossecução dos desígnios do governo, a saber, assegurar “a quality basic education for all its children. It is based on the need for a school curriculum that is to be based on the knowledge, skills and attitudes relevant to the future lives of the majority of children in Timor-Leste” (RDTL, 2004b, p.12).

#### 4.1.1.4. Implementação do novo currículo: atividades, recursos e atores

A literatura em análise de políticas públicas destaca que a delineação de uma ação coerente e sustentada em objetivos, atividades e metas específicos não garante, por si só, a sua concretização. Como tal, o estudo da etapa de implementação é crucial para entender “a relação entre uma decisão e os resultados obtidos com essa decisão” (Rodrigues, 2014, p.26).

O *Plano do currículo nacional para a educação primária* (MECJD-RDTL, 2004a) é apresentado como “o documento mais importante da reforma do currículo”, como um texto no qual se “inscrevem os valores educacionais para todos os alunos, do ensino primário de Timor-Leste” e como “um guia para compreender e implementar o currículo nacional para todos os que trabalham em educação” (p.1).

A efetivação do novo currículo teve como suporte o *Primary curriculum implementation plan – Timor-Leste 2004-2009. Supporting the implementation of new curriculum from grade 1 to grade 6* (MECJD-RDTL, 2004b), com o propósito de descrever “strategies and procedures for increasing the efficiency and effectiveness of curriculum development by the Curriculum Division of MECYS” (p.11). Para isso, (i) propõe um modelo sustentável para o desenvolvimento do currículo; (ii) especifica os papéis e as responsabilidades dos intervenientes a nível nacional, local e dos próprios estabelecimentos de ensino; (iii) sugere um cronograma para a criação dos documentos e materiais de apoio curricular (programas, manuais didáticos, guias do professor); e (iv) define um calendário faseado para a entrada destes últimos nas escolas (**Quadro 30**) (MECJD-RDTL, 2004b).

**Quadro 30: Cronograma da implementação do novo currículo nacional**

Ano letivo	1.º ano	2.º ano	3.º ano	4.º ano	5.º ano	6.º ano
2004/2005						
2005/2006						
2006/2007						
2007/2008						
2008/2009						
2009/2010						

Fonte: MECJD-RDTL (2004b, p.37)

Note-se que embora a sua introdução surja logo para o 1.º e 2.º anos em 2005-2006, o que se pretendia era que este abarcasse todas as turmas do 1.º ano de escolaridade e apenas algumas do 2.º ano. O mesmo deveria ocorrer em 2006-2007, com a sua aplicação nos dois primeiros níveis no conjunto dos estabelecimentos e apenas em algumas turmas do 3.º ano. Este faseamento deveria seguir a mesma lógica nos anos subsequentes.

Com relação aos atores envolvidos, o documento (i) estabelece que o MECJD fica responsável pelos conteúdos curriculares, pelos padrões curriculares e dos exames, pela determinação da idade de entrada no 1.º ciclo, do número de horas de instrução e do número de dias de ensino para cada ano e pela decisão relativa às línguas de instrução; e (ii) aponta as competências do Conselho Nacional do Currículo, da Divisão do Currículo, da Divisão de Exames, dos Comitês Consultivos (constituídos por professores e especialistas de várias organizações), dos Centros de Formação Contínua de Professores, dos diretores distritais, dos vice-diretores, dos inspetores, dos formadores e dos professores (MECJD-RDTL, 2004b).

Acresce mencionar que o *Primary curriculum implementation plan – Timor-Leste 2004-2009. Supporting the implementation of new curriculum from grade 1 to grade 6* destaca a pertinência da revisão anual do plano (e de eventuais retificações orçamentais) e a dependência do apoio internacional. A este propósito atesta-se o envolvimento de diversos parceiros, embora se depreenda o papel preponderante da UNICEF. No que toca aos custos, o documento refere uma estimativa detalhada dos gastos do projeto (**Quadro 31**).

Com as eleições de 2006 tomou posse o II Governo Constitucional. A leitura do respetivo programa governativo indica as circunstâncias de crise política que lhe deram origem e ressalta a intenção de se prosseguirem os objetivos programáticos e a ação da legislatura anterior. No que toca à educação, é fixada como prioritária a continuidade da melhoria das condições de ensino nas escolas (PN-RDTL, 2006).

Já no *Programa do III Governo Constitucional*, um Governo “com um período de vida bastante curto, em consequência dos resultados das eleições para o Presidente da República que implicaram a necessária demissão do Primeiro-Ministro do II Governo Constitucional” (Decreto-Lei n.º 4/2007, p.1779), observa-se o prosseguimento das políticas que vinham sendo desenhadas. Note-se que, neste curto mandato, foi elaborado um documento para o setor, a *Política Nacional de Educação*, promulgado através da Resolução do Governo n.º 3/2007, de 21 de março, que, no

entanto, “não chegou a ser implementada, em virtude de o executivo que a aprovou ter cessado funções poucos meses após a sua aprovação” (ME-RDTL, 2007, p.3). De mencionar ainda que, durante este período, os relatórios internacionais e nacionais mencionam um aumento do acesso à educação, “especialmente para crianças pobres e do sexo feminino” (BM, 2006, p.1).

**Quadro 31: Projeto de desenvolvimento e implementação do primeiro currículo nacional primário – estimativa de custos**

<b>Description</b>	<b>Costs</b>
National Curriculum Statement Development	\$ 9,000
Printing & distribution	\$ 18,000
<b>Subtotal</b>	<b>\$ 27,000</b>
Development of Syllabuses & Teacher Guides (Local component)	\$ 75,000
Printing	\$ 288,000
<b>Subtotal</b>	<b>\$ 363,000</b>
Teacher In-service support materials	
Development	\$ 300,000
Printing	\$ 900,000
<b>Subtotal</b>	<b>\$ 1,200,000</b>
Textbooks	<b>\$ 5,600,000</b>
Curriculum Project Support system (First 18 months)	<b>\$ 715,500</b>
Teacher In-service activities	<b>?????</b>
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 7,905,500</b>

Fonte: MECJD-RDTL (2004b, p.37)

O *Relatório da primeira revisão anual conjunta para o setor da educação do Ministério da Educação e da Cultura*, decorrente do encontro liderado pela Direção de Planeamento e Desenvolvimento do Ministério (com a ajuda de assessores do mesmo, do BM e de outros atores externos, nos dias 18 e 19 de outubro de 2006, em Díli), por exemplo, sublinha que “desde o endosso do *Plano estratégico para a conclusão universal do ensino primário* por parte dos parceiros de desenvolvimento em 2005, o MEC e os intervenientes na educação começaram a trabalhar rumo a uma estratégia única para o ensino primário” (MEC-RDTL, 2006, p.5). O plano foi delineado com uma visão estratégica de planeamento para cinco anos (2005-2010) e listou como prioritárias a melhoria: (i) do acesso e da equidade desse acesso; (ii) da qualidade e da relevância do ensino primário; e (iii) do sistema de ensino e de gestão das escolas.

Relativamente ao currículo, no discurso de encerramento da então Vice-Ministra da Educação e da Cultura para a Educação Primária e Secundária, Ilda Maria da Conceição relembrou que o mesmo foi introduzido nas escolas primárias em 2005, com o “apoio fundamental da UNICEF” e que este constituía “o coração do ensino”. E acrescentou que, “em parceria com a UNICEF, estamos estudando a possibilidade de acelerar a implementação do ensino primário” (MEC-RDTL, 2006). Tal viria a materializar-se numa iniciativa adotada a 5 de dezembro de 2006, pelo Conselho Diretivo do MEC, e decretada com a publicação do Despacho Ministerial n.º 1/2007/MEC, de 13 de março (**Anexo 7**). No diploma, a Ministra da Educação e da Cultura, Rosária Maria Corte-Real, cancela a introdução faseada do currículo, em vigor desde o final do ano letivo 2006/2007, e estipula a sua disseminação a partir de 2007/2008.

Já o relatório da UNICEF, respeitante às iniciativas empreendidas na RDTL entre 2003 e 2010, frisa que, no que concerne ao desenvolvimento curricular, a agência se esforçou por apoiar a produção de um currículo alinhado com o ambicionado pelo Governo. Nesse âmbito, sublinha que o trabalho realizado passou pela materialização de seis ações distintas:

(1) development of a national curriculum; (2) piloting and testing the new curriculum; (3) teacher guide development; (4) development and dissemination of curriculum materials; (5) phase-in of the new curriculum; and (6) design of preliminary pre- secondary curriculum statement and implementation framework. The final curriculum for Grade 1 was phased into schools in September 2005, and in December 2006 Grade 2 was phased into schools. (UNICEF, 2010, p.16)

Posteriormente, na sequência do pedido do MEC, a agência salienta que respondeu aos desafios que tal decisão implicava, procurando garantir “a sustainable process of curriculum development” (UNICEF, 2010, p.20). Para o efeito, mobilizou os recursos necessários para a conclusão dos currículos do 3.º ao 6.º ano e financiou a elaboração, em Portugal, dos documentos programáticos e dos materiais didáticos; a formação dos docentes e a capacitação dos quadros no MEC envolvidos na implementação e na avaliação do currículo (UNICEF, 2010). A este respeito, destaca que “syllabuses were developed for all subject areas and were distributed to all schools in Timor-Leste (a desk review of key planning documents indicated that syllabuses for religion had not yet been distributed). In addition, teacher guides were developed”



(UNICEF, 2010, p.20). Note-se, contudo, que a UNICEF não deixa de aludir à morosidade do processo e aos constrangimentos encontrados dentro do Ministério e no terreno, nomeadamente junto dos diretores distritais:

During this time, the inability of the MOE to allocate sufficient staff to the project continued to hinder its progress. (...) For example, UNICEF had difficulty obtaining an official statement from the MOE explaining to district staff the requirements of the programme, particularly asking district education directors to cooperate and prioritise the curriculum training. Multiple meetings failed to identify who would take this responsibility. After some time, the Officer In-Charge of Education from UNICEF approached the Minister of Education directly to request assistance to mobilise the district education directors to support and prioritise this programme for the two months that it would run. (UNICEF, 2010, pp.62-63)

Retomando a questão da política linguística, verifica-se que mesmo se a implementação do novo currículo teve o suporte desta agência especializada das NU e de diversos parceiros internacionais, uma boa parte das organizações multilaterais e bilaterais e algumas ONG continuaram a apontar a escolha da língua portuguesa como um entrave ao aumento da qualidade do ensino. Num documento do BM de 2006, por exemplo, lê-se que

o setor da educação deu passos significativos no sentido de melhorar a capacidade de planeamento, o desenvolvimento de recursos humanos e a execução orçamental no último ano. Embora o acesso à educação tenha melhorado de modo gradual, a qualidade é baixa; os desafios são intensificados pelas dificuldades na implementação efetiva da política sobre idiomas de ensino. (BM, 2006, p.13)

O relatório do BM, concernente aos projetos administrados entre 2000 e 2010, aponta negativamente o facto de terem sido financiados materiais didáticos para os professores e para os alunos, referindo que “unfortunately, while the complex language situation was known to Bank staff, its implications for effective teaching were not given adequate attention by, for example, introducing textbooks in tetum concurrently, as the USAID did” (IEG, 2011, p.35) e que, para evitar controvérsias políticas,

not much analysis was done about the implications for learning, at least in the short-term, of the shift from Bahasa to Portuguese as a language of instruction in schools. Nor does it appear that given the implications it would most likely have for the learning outcomes in the short-term, there was a serious discussion within the Bank how the introduction of Portuguese

ought to affect the composition of the Bank's interventions in the education sector, such as whether it made sense for the Bank to finance the distribution of textbooks in Portuguese to teachers and children who didn't understand the language. (IEG, 2011, p.36)

A UNICEF, por sua vez, embora a discussão da política nacional sobre o tema não se encontrasse no seu mandato, acabou por se envolver no debate, com a organização de uma conferência internacional sobre educação bilingue, juntamente com a UNESCO, a CARE Internacional e o Ministério da Educação da RDTL, em abril de 2008. Esta reuniu representantes das NU, investigadores e palestrantes nacionais e internacionais que partilharam estudos e experiências. Segundo o relatório de 2010 da agência, foram apresentadas e partilhadas boas práticas e

discussions held on how to apply these practices in designing and implementing language policy and teaching methodology that best serves the needs of children in Timor-Leste. From this conference, the MOE recognized the need to move forward on its language policy and programmes and (according to the conference's final report) further refined its language-of-instruction policy, making both Tetun and Portuguese official languages of instruction in 2008 and stipulating the average proportion of time that children should spend learning in and learning about the two official languages. (UNICEF, 2010, p.37)

É forçoso constatar, face ao exposto, que a despeito de o processo de implementação ter começado num momento de forte instabilidade política e de as opções tomadas pelos sucessivos Governos terem conhecido relutância por parte dos parceiros internacionais, o novo currículo, os materiais didáticos chegaram a todas escolas e docentes do país. Foram dinamizadas formações, muitas das quais pela CP, e a língua portuguesa foi, paulatinamente, entrando nos estabelecimentos de ensino e nas salas de aula.

Na sequência das eleições de 2007, assiste-se a uma mudança de ciclo político com um Governo de aliança de maioria parlamentar composto pelos quatro partidos mais votados e por independentes. A esta abertura subjaz o desígnio de se conseguir a estabilidade necessária para o desenho e para a execução de “um projeto político reformador, que garanta ao país e, sobretudo às futuras gerações a esperança num futuro onde o respeito pelos outros e a tolerância andem a par com o desenvolvimento social e económico do país” (PCM-RDTL, 2007, p.3). O *Programa do IV Governo Constitucional* abre, destacando a vontade expressa pelo povo nas urnas:

Após 5 anos de governação, durante os quais o país deu os primeiros passos na criação das instituições democráticas, o povo timorense revelou vontade de mudança, optando por um projeto político reformador, atestando de forma clara, a sua vontade de mudar de governantes. A 30 de Junho de 2007, o povo timorense, votando conscientemente, apoiou de forma inequívoca quatro partidos, que estabeleceram uma plataforma para levar a efeito as reformas necessárias, viabilizando um Governo estável, protagonizado por uma equipa firmemente determinada a governar com os timorenses e para os timorenses. (PCM-RDTL, 2007, p.3)

A aliança governativa alcançada, após o longo período de instabilidade política vivenciado, constituiu uma condição indispensável à recuperação da confiança da população nas instituições do Estado e afigurou-se determinante na definição de políticas públicas indispensáveis e inadiáveis no conjunto dos setores. Na esfera educativa, o défice de qualificação da população e a ausência de um quadro legal e normativo, de docentes qualificados e de políticas coerentes, eram flagrantes. Assumida como um domínio-chave na redução da pobreza e das desigualdades sociais, logo no início do Programa, lê-se que o Governo

elege a educação como um investimento no futuro do país e por isso irá destacar áreas prioritárias de intervenção, através da criação de um plano de ação orientado para a reforma do sistema de ensino. O Governo acredita que os recursos humanos são o motor do desenvolvimento socioeconómico do país sendo por isso necessário gerar qualificações adequadas ao mercado de trabalho em Timor-Leste. A constituição de um sistema de ensino financeiramente sustentável, de qualidade e virado para responder às necessidades de desenvolvimento de Timor-Leste, apresenta-se, para o Governo, como um imperativo nacional. (PCM-RDTL, 2007, p.8)

Seguindo esta linha, é destacado que, durante o mandato, seriam implementadas medidas

para a generalização do ensino com qualidade, para a promoção do ensino primário gratuito, para o alargamento do ensino técnico-profissional, a dignificação profissional dos docentes, a criação de coerência no ensino técnico e a implementação de uma política rigorosa e transparente de bolsas de estudo, para elevar a capacidade intelectual da nova geração.

(PCM-RDTL, 2007, p.9)

Acrescenta-se, ainda, que “fica saliente a necessidade de uma aposta decidida e forte na preparação e valorização dos recursos humanos nacionais, numa perspetiva

transversal a todos os setores de atividade do país” (PCM-RDTL, 2007, p.9) e que essa aposta apenas poderia ocorrer com a afetação de recursos financeiros relevantes na educação e na formação profissional.

Na secção dedicada às prioridades governativas é instituído o compromisso de, até 2020, se proporcionar que todas as crianças tenham tido acesso à escolarização e tenham, pelo menos, terminado o ensino primário. Para o efeito, “a educação é considerada, na elaboração dos planos e do Orçamento do Estado, como uma prioridade nacional” (ME-RDTL, 2007, p.23).

Já no fragmento consagrado às linhas programáticas da legislatura do IV Governo Constitucional, no capítulo referente à qualificação da juventude e desenvolvimento dos recursos humanos nacionais (Capítulo 3), encontra-se explanada a intenção de colocar os jovens no centro das políticas públicas. Das ambições elencadas para o EB, distinguem-se (i) a aposta na prossecução do incremento de uma educação de qualidade; (ii) “o reequacionamento da problemática da língua oficial de ensino e do ensino de outras línguas” (...); (iii) “a melhoria e o reforço do parque escolar” (...); (iv) “o fortalecimento da política de maior retenção (diminuição do absentismo escolar) e promoção no ensino básico, que deverá ser gratuito para todas as crianças”; (v) “a criação de condições institucionais, pedagógicas e académicas que favoreçam a emergência de quadros qualificados na gestão, coordenação pedagógica e investigação aplicada, a nível do ensino básico”; e (vi) a realização de estudos de viabilidade no sentido de, progressivamente, alargar a escolaridade obrigatória (PCM-RDTL, 2007, p.39).

Conclui-se, pois, que o programa deste Governo conferiu uma atenção acrescida e detalhada ao EB. Observa-se, também, que a ausência de uma Lei de Bases para a Educação é indicada como uma lacuna que condiciona a coerência das políticas educativas e que a inexistência de uma posição clara sobre o papel da língua de ensino é considerada um fator que interfere negativamente na unidade nacional. De referir que o documento alude à Ajuda externa e ao seu contributo no setor:

Com o imprescindível apoio da ajuda externa, nomeadamente da Ajuda Portuguesa ao Desenvolvimento, esforços notórios foram empreendidos na educação em português que, a par do tétum, constitui uma das duas línguas oficiais do país. A Igreja católica em Timor-Leste é, desde tempos remotos, o principal parceiro na assunção de responsabilidades educativas, chegando a sítios onde nunca outra estrutura educativa foi implantada. A ajuda multilateral de outros parceiros, contribuiu, também, para evoluções significativas durante esses anos,

traduzidas na elevação global do nível de escolaridade da população timorense. (PCM-RDTL, 2007, p.39)

A este propósito sublinha-se a menção à premência de a articulação e coordenação entre atores nacionais e internacionais ser aperfeiçoada, de modo a otimizar os recursos e o impacto das intervenções.

No seguimento da aprovação do Programa, foi elaborado um documento de planeamento estratégico para a esfera educativa, para um período de 5 anos, *Política Nacional de Educação 2007-2012. Construir a nossa nação através de uma educação de qualidade*. Este preconizava como ambições:

- Fornecer o quadro para a integração de todas as iniciativas e assim evitar a duplicação, eliminando falhas e estabelecendo a ligação ao Plano de Desenvolvimento Nacional e às outras políticas setoriais;
- Promover consciência e terminologia comuns entre todos os envolventes nacionais e os parceiros de desenvolvimento no domínio da educação como setor de desenvolvimento interconectado e multidisciplinar;
- Contribuir para a consciencialização da sociedade relativamente à importância da educação, em especial da educação básica, para a formação integral do indivíduo;
- Estabelecer prioridades para o setor de acordo com as insuficiências e lacunas, não esquecendo no entanto, nenhuma das variáveis;
- Definir os princípios enformadores da política e os objetivos que a mesma pretende alcançar;
- Identificar estratégias conducentes à concretização dos objetivos determinados.

(ME-RDTL, 2007, p.9)

No que toca ao EB, é reiterado que “constitui a principal prioridade do sistema educativo timorense (...)” (ME-RDTL, 2007, p.14) e é apresentada a intenção de se estender a escolaridade obrigatória até ao 9.º ano. Quanto ao novo currículo do ensino primário, o documento frisa a pertinência de se prosseguir a sua implementação e reforça a urgência em acelerar a reintrodução das línguas oficiais nas escolas (o português e o tétum) e em melhorar a gestão da Ajuda externa.

Ainda durante esta legislatura, destaca-se a promulgação da *Lei de Bases da Educação*, em 2008, com a Lei n.º 14/2008 de 29 de outubro, e do *Estatuto da carreira dos educadores de infância e dos professores do ensino básico e secundário*, com o Decreto-Lei n.º 23/2010 de 9 de dezembro. Com relação à primeira, esta emana como “um passo decisivo no sentido do estabelecimento de um quadro legal de referência

para a organização, orientação, regulação e desenvolvimento do sistema educativo emergente das profundas mudanças que o país atravessa desde a sua independência” e consagra, entre outros, a “universalização do ensino básico de nove anos de escolaridade obrigatória e gratuita” e o tétum e o português como línguas de ensino (Preâmbulo da Lei n.º 14/2008 de 29 de outubro). No que se refere ao planeamento curricular, o ponto 3 do artigo 35.º, estabelece que

os planos curriculares do ensino básico e do ensino secundário devem ter uma estrutura de âmbito nacional, que acolha os saberes e competências estruturantes de cada ciclo, podendo acrescer a essa estrutura conteúdos flexíveis, integrando componentes regionais e locais, e desenvolvimentos curriculares previstos em contratos previamente autorizados pela tutela entre a administração escolar e as escolas. (Lei n.º 14/2008, p.2652)

Ou seja, os planos curriculares não deveriam ser concebidos como documentos fechados, possibilitando uma aplicação flexível e adaptável à realidade e ao perfil dos alunos, desde que as eventuais alterações fossem submetidas ao ME e por este fossem aprovadas.

Tendo presente o explanado, infere-se que a educação mereceu, nesta legislatura, mais atenção e detalhe do que em qualquer outra. Firmaram-se como primordiais os objetivos de se generalizar o ensino básico, enquanto patamar mínimo de formação dos timorenses, e de se concluir a introdução de um currículo nacional timorense e em língua portuguesa.

Quanto ao modo como decorreu a implementação da reforma curricular, observa-se que as decisões adotadas seguiram um processo descendente, do topo para a base. Mobilizando os modelos *top-down* de análise de políticas públicas, compreende-se que esta procedeu do topo da hierarquia para a base e que ao sucesso da concretização da medida sempre esteve subjacente o *know-how* dos intervenientes nacionais e locais (diretores nacionais e regionais, direções das escolas e docentes...) em cumprirem o estabelecido e em facultarem um *feedback* que possibilitassem a sua retificação e o aperfeiçoamento de eventuais falhas.

#### **4.1.1.5. Avaliação do novo currículo nacional: da reformulação ao reagendamento**

Na etapa de avaliação importa olhar para os efeitos diretos e indiretos da reforma curricular, perceber se a solução adotada respondeu ao problema que esteve na sua origem e determinar o seu impacto sobre a situação dos destinatários.

O *Plano Estratégico Nacional da Educação 2011-2030*, elaborado e editado pelo Ministério da Educação em 2011, constituiu a “primeira análise sistemática do progresso feito com relação à construção do sistema educativo nacional” (ME-RDTL, 2011b, p.1). Tendo como suporte os resultados do estudo, foram distinguidas as componentes que deviam ser alvo de reforma e apresentados 13 Programas Prioritários.<sup>118</sup>

A secção relativa ao 1.º e 2.º ciclos do EB destaca os progressos alcançados ao nível das infraestruturas, da contratação de recursos humanos e da taxa de matrícula (93% em 2010). Não obstante, sublinha a existência de “muito espaço para melhorias” (ME-RDTL, 2011b, p.33): (i) o número de crianças em idade regular matriculadas no 1.º ano de escolaridade não ultrapassava, em 2011, os 79%; (ii) a frequência era irregular; e (iii) as taxas de reprovação e de abandono escolar eram elevadas. Para cada um destes problemas são enunciados os fatores a eles inerentes.

Assim, quanto ao primeiro, “a distância casa-escola, a desvalorização da escola e consequente falta de consciência dos pais sobre a importância da matrícula dos alunos na idade regular, além de práticas desadequadas de inscrição que atrasam a matrícula na idade correta” (ME-RDTL, 2011b, p.34) são apontadas como causas possíveis. Quanto às razões subjacentes à fraca assiduidade, são referidas a

distância casa-escola, transportes não fiáveis, fatores climáticos como chuvas fortes, obrigação de trabalhar para a família, doenças, despesas relacionadas com a escola, absentismo dos professores, acesso a água e saneamento nas escolas, salas de aula sobrelotadas, violência escolar, a qualidade do ensino e práticas de gestão escolar relativas à monitorização e promoção da frequência escolar. (ME-RDTL, 2011b, p.35)

---

<sup>118</sup> Cada Programa é acompanhado de um Quadro Lógico, no qual são identificados os objetivos e os resultados a atingir a curto e longo prazo, assim como a estratégia e a metodologia a serem adotadas durante a respetiva implementação.

Relativamente às elevadas taxas de reprovação, é considerado que estas podem decorrer da qualidade da educação que recebem e na qual se incluem “a língua de instrução, a sobrelotação das salas de aula, o conhecimento das matérias por parte dos professores, os fracos métodos de ensino, a colocação de professores menos qualificados nos anos de escolaridade iniciais, recursos de sala de aula inadequados e a pouca assiduidade dos professores” (ME-RDTL, 2011b, p.37). Refira-se que o documento deixa transparecer uma possível correlação entre a taxa de retenção e a taxa de abandono, sustentando que os alunos que vivenciam esta experiência “podem ficar em desvantagem por terem de aprender com crianças muito mais novas (...) experienciar problemas de autoestima e automotivação e perder a motivação para aprender” (ME-RDTL, 2011b, p.37).

No que toca ao aproveitamento escolar, acresce mencionar que uma avaliação internacional efetuada em 2009 junto de uma amostra de alunos do 1.º ao 6.º ano de escolaridade revelou um desempenho insuficiente dos mesmos no domínio da leitura. O instrumento utilizado, *Avaliação das competências de leitura nos níveis iniciais*, assume que a fluência necessária ao uso da leitura no processo de aprendizagem requer que as crianças consigam ler 60 palavras por minuto. Ora, os resultados dos testes aplicados às crianças timorenses evidenciaram que muitos “eram capazes de ler a menos dessa velocidade” (ME-RDTL, 2011b, p.41), independentemente de o texto estar escrito em português ou em tétum. Em referência à compreensão leitora, o desempenho foi semelhante e nitidamente insuficiente, “com a maior parte das crianças a não ser capaz de responder às questões sobre os textos que liam” (ME-RDTL, 2011b, p.41). Embora se reconheçam as limitações do instrumento usado, esta avaliação fortaleceu a urgência de uma intervenção coerente no ensino primário, nomeadamente no currículo.

A respeito deste último, no *Plano Estratégico Nacional da Educação 2011-2030* lê-se que foram identificados diversos desafios, os quais “incluem a introdução do uso das línguas oficiais, tendo-se tornado claro que os professores precisavam de mais formação para implementar integralmente o currículo” (ME-RDTL, 2011b, p.39). Lê-se igualmente que o *feedback* dos professores, dos diretores de escolas, dos formadores de professores e dos técnicos do currículo revela que “há preocupações significativas sobre a adequação do currículo e sobre a capacidade dos professores de o implementar de uma forma que potencie adequadamente a aprendizagem dos alunos” (ME-RDTL, 2011b, p.39).



Tendo presente o descrito, compreende-se que o *Plano Estratégico Nacional da Educação 2011-2030* proponha uma reformulação da medida de política, sugerindo “uma revisão significativa do currículo do 1.º e 2.º ciclos, para promover um processo de ensino-aprendizagem melhorado e atingir os princípios e objetivos estabelecidos para o novo sistema de ensino básico” (ME-RDTL, 2011b, p.40), a qual integra o segundo subprograma (Desenvolvimento do Currículo) do programa prioritário 2 “Ensino Básico” do plano. Conforme o subprograma em questão, era finalidade do mesmo que, até 2015, fosse desenvolvido, implementado e monitorizado um currículo relevante e específico e que fossem disponibilizados materiais de ensino e aprendizagem de qualidade para todos. Para o efeito, deveriam ser concretizadas cinco atividades: (i) a revisão da estrutura do currículo do 1.º e 2.º ciclos em uso; (ii) a pilotagem dos novos currículos nas escolas e identificação das alterações ao projeto inicial; (iii) a planificação e a produção de manuais do aluno e de guias para os professores, assim como materiais complementares para estes ciclos; (iv) a impressão da edição final e distribuição por todos os estabelecimentos de ensino dos novos manuais e materiais; e (v) a realização de cursos de formação contínua especializada destinados aos docentes do 1.º e 2.º ciclos (ME-RDTL, 2011b, p.94).

Já o quadro lógico do subprograma fixava como resultados esperados a planificação, implementação, controle e revisão dos novos currículos e como indicadores, entre outros, a sua completa disseminação e utilização até 2014, a capacitação da totalidade dos docentes até 2013 e a realização de uma avaliação sumativa externa em 2015 (ME-RDTL, 2011b, p.99).

Retém-se, por último, que o documento assume como fundamental a existência de um maior alinhamento das ações da CID com os programas prioritários, “não sendo possível continuar a haver intervenções que não estejam em consonância com o mesmo” (ME-RDTL, 2011b, p.193).

Ainda em 2011, destaca-se a publicação de dois documentos: *Política de ensino multilingue baseada nas línguas maternas para Timor-Leste* e *Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030*.

O primeiro, datado de fevereiro de 2011, resulta de um estudo da Comissão Nacional de Educação de Timor-Leste efetuado na sequência da Conferência Internacional sobre educação bilingue *Ajudar as crianças a aprender*, organizada em abril de 2008 pelo ME, com o apoio da UNICEF, da UNESCO e da CARE Internacional, da qual emanaram pareceres no sentido de se privilegiar um ensino

multilingue, no contexto timorense.<sup>119</sup> As recomendações a que o documento estratégico faz referência sugerem a implementação de uma educação multilingue baseada na língua materna em Timor-Leste, à qual subjaz uma ideologia e uma abordagem diferentes das vigentes no sistema. Estas firmam-se no entendimento de que a instrução e a literacia em língua materna, nos dois primeiros anos de escolaridade, melhoram significativamente a qualidade educacional, pois possibilitam uma aquisição efetiva de conhecimentos e permitem aos alunos excluídos, por motivos linguísticos, adquirir a fluência e a confiança na leitura, na escrita e na fala indispensáveis à realização das primeiras aprendizagens. O documento defende que a opção pelo ensino em língua materna nos níveis iniciais propicia: (i) o aumento das taxas de matrícula; (ii) a diminuição do abandono escolar; (iii) o reforço da participação dos pais e da comunidade na educação; (iv) o desenvolvimento da proficiência linguística nas línguas oficiais; e (v) uma melhoria significativa dos resultados dos alunos (Comissão Nacional de Educação de Timor-Leste, [CNE], 2011).

O *Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030*, por sua vez, surge como um documento orientador, com um duplo objetivo: (1) guiar o desenvolvimento inclusivo, sustentável e duradouro do país; e (2) proporcionar a todos os timorenses os benefícios desse desenvolvimento. Segundo Ramos Horta, na altura Presidente da República da RDTL, este nasce “na sequência de um período de desenvolvimento sem precedentes, incluindo cinco meses de consultas por parte do Primeiro-Ministro Xanana Gusmão nos 65 subdistritos da nossa nação” e espelha

o trabalho exaustivo e consideração técnica realizado por todos os setores da indústria e ministérios, constituindo assim uma visão coordenada e partilhada para o nosso futuro. (...) O Plano em si é uma demonstração da nossa unidade e do compromisso de todo o povo timorense para com a nossa prosperidade futura. A preparação do Plano Estratégico de Desenvolvimento foi liderada pelo nosso povo, pertence ao nosso povo e reflete as aspirações do nosso povo. (2011, p.7)

Trata-se de “um pacote integrado de políticas estratégicas a serem implementadas a curto prazo (um a cinco anos), a médio prazo (cinco a dez anos) e a longo prazo (dez a

---

<sup>119</sup> As sugestões apresentadas tiveram como suporte projetos implementados em contextos semelhantes ao de Timor-Leste e cujos resultados obtidos apontam para o facto de as crianças alcançarem melhores resultados quando escolarizadas na sua língua materna.

vinte anos)”, que tem como suporte os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (RDTL, 2011, p.12).

Restringindo a análise do plano ao setor da educação e da formação, observa-se que este é tido como a chave da melhoria das oportunidades do povo “para o ajudar a concretizar todo o seu potencial” e como fundamental “para o crescimento e desenvolvimento económico de Timor-Leste” (RDTL, 2011, p.18). Partindo desta premissa, é enunciada a remoção das barreiras no acesso e sublinhada a necessidade de incrementar a equidade e a qualidade da educação. Para isso, defende-se uma maior e melhor afetação de recursos humanos e financeiros. Genericamente, as linhas de atuação explanadas já se encontravam no *Plano Estratégico Nacional da Educação 2011-2030*. Porém, no que respeita à política linguística e às línguas de instrução (que pareciam estabilizadas e cingir-se ao bilinguismo), verifica-se uma abertura oficial ao multilinguismo, pois prevê-se

um novo currículo educacional, com base nos melhores programas de desenvolvimento de crianças. Com vista a melhorar o acesso à educação e criar bases sólidas em termos de literacia e numeracia em português e tétum, os idiomas locais serão usados como idiomas de ensino e aprendizagem, no primeiro ciclo do ensino básico, proporcionando uma transição suave para a aquisição das línguas oficiais de Timor-Leste, de acordo com as recomendações da ‘Política de ensino multilingue baseada nas línguas maternas para Timor-Leste’. (RDTL, 2011, pp.20-21)

O documento prescreve, igualmente, um conjunto de reformas para o EB, de entre as quais ressaltam as que visam (i) a melhoria da formação de professores; (ii) a melhoria da gestão dos recursos humanos; e (iii) o desenvolvimento e implementação de “um currículo moderno e relevante, disponibilizando materiais de ensino e aprendizagem de qualidade para todos os professores e alunos” (RDTL, 2011, p.23).

Com as eleições legislativas de 7 de julho de 2012, assiste-se a uma mudança governativa e é iniciado um novo mandato. Liderado por Kay Rala Xanana Gusmão, o Governo de coligação (CNRT e PD) compromete-se (i) a continuar a construção das instituições e a implementação dos programas e das reformas que foram bem-sucedidas, de modo a criar “oportunidades para todos, de forma justa e inclusiva” e (ii) a edificar “uma Nação em que a sociedade é próspera, saudável, instruída e qualificada, com acesso generalizado aos bens e serviços essenciais e onde a produção e o emprego em

todos os setores produtivos correspondem aos de uma economia emergente” (PCM-RDTL, 2012, p.5).

A aposta na educação e num desenvolvimento humano sustentável são centrais no programa do Governo, o qual tem como suporte estruturante o *Plano de Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030*, cujo desígnio é transformar, até 2030, Timor-Leste “num país com rendimentos médios-altos, intrinsecamente associado a uma população saudável, instruída e segura e a uma sociedade próspera e autossuficiente em termos alimentares” (PCM-RDTL, 2012, p.8). Percebe-se, também, a prossecução dos ODM, na garantia da universalidade de um ensino e de uma educação e formação de qualidade, entendidos como vitais para o desenvolvimento social e para o crescimento económico da nação. Para o efeito, há a intenção de aumentar a parcela do orçamento do Estado afeta ao sistema e, para o EB, o Governo anuncia o desenho e a implementação de políticas que, entre outras, garantam:

- A matrícula de todas as crianças no 1.º ano do ensino básico, segundo a idade adequada.
- A redução do abandono escolar, que atualmente é na ordem dos 70%, e a conclusão do ensino básico no tempo previsto para o efeito, ou seja, graduação de todas as crianças após o cumprimento de 9 anos de escolaridade (atualmente as crianças necessitam de em média 11.2 anos para concluir o sexto ano de escolaridade).
- Introdução das recomendações da “Política de Ensino Multilíngue baseada nas Línguas Maternas de Timor-Leste” para a aquisição de competências mínimas de literacia e numeracia, nos casos em que a língua constitui uma barreira à aprendizagem e ao sucesso escolar, de forma a desenvolver a participação mais ativa dos alunos e enquanto transição sistemática para a aprendizagem das línguas oficiais.
- Uma melhoria radical na qualidade do sistema de ensino, incluindo a melhoria da formação de professores e outros recursos humanos.
- O desenvolvimento e implementação de um currículo escolar moderno e pedagogicamente adequado.
- A provisão de materiais de ensino e aprendizagem com qualidade a todos os professores e alunos.

(PCM-RDTL, 2012, p.15)

Conclui-se, assim, que as alterações realizadas durante o IV Governo Constitucional não foram suficientes e que a medida de política volta a entrar na agenda na legislatura seguinte. A este reagendamento está subjacente a mudança governativa, mas também a influência de grupos de interesse nacionais e internacionais, os quais se

uniram em prol da escolarização inicial em língua materna e de uma aprendizagem gradual das línguas oficiais.

#### **4.1.2. Perceções dos decisores políticos: mandato e medida de política**

Ao longo dos pontos anteriores, procurou-se compreender como é que o Estado timorense, numa fase de instabilidade política e num contexto complexo, respondeu à ausência de um currículo nacional para o ensino primário, como é que este integrou a agenda e como foi desenhada, formulada, concretizada e avaliada a medida.

Para complementar a análise, entrevistaram-se três dos protagonistas presentes no processo decisório e na implementação da reforma em estudo: Armindo Maia, primeiro detentor da pasta da educação; Rosária Corte-Real, Vice-Ministra da Educação para o Ensino Primário e Secundário do I Governo Constitucional e Ministra da Educação e da Cultura do II e III Governos; e João Câncio Freitas, Ministro da Educação do IV Governo Constitucional. A auscultação, na primeira pessoa, acerca do seu mandato e da 1.<sup>a</sup> reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB, reveste-se de especial importância, pois permite não só confrontar os resultados e as intenções políticas como também conhecer as motivações e as opções que marcaram a sua ação governativa.

As reflexões recolhidas foram trabalhadas com recurso ao *software* informático MaxQda. Foram definidas duas categorias e onze subcategorias (**Quadro 12**, Capítulo 3) e foi contabilizada a frequência com que estas últimas aparecem nos enunciados dos entrevistados (segmentos codificados) (**Figuras 21 e 22 e Anexo 8**).

No que respeita à nomeação, percebe-se que os três decisores assumiram funções com um expreso sentido de responsabilidade:

Obviamente, isto foi um grande desafio para mim... Aliás, desde que assumi... que assumi... não diria o cargo... Mas pronto... Desde que assumi as rédeas da UNTL... Quando começámos a tentar reconstruir a universidade, no início de 2000, fim de 1999... Começámos tudo do zero... (Ex-Ministro da Educação e atual Ministro, Armindo Maia, E1)

Depois, em 2003, o Primeiro-Ministro, o Sr. Dr. Mari Alkatiri, mandou-me chamar e pediu-me para eu deixar o Parlamento e assumir o cargo de Vice-Ministra da Educação para o Ensino Primário e Secundário. [Na altura], o Ministro [da Educação] tomava conta do Ensino Superior e a Vice-Ministra do Ensino Primário até ao Ensino Secundário. E também havia o Secretário de Estado, Virgílio Smith, para a Educação, Cultura, Juventude e Desporto. Éramos

só nós os três: o Ministro, a Vice-Ministra e o Secretário de Estado.[Tive] de deixar de ser deputada e ir assumir este cargo. Este foi um desafio muito grande, muito grande... Porque é que eu estou a dizer que [foi] muito grande... Eu tinha muita experiência na educação... No tempo português, era professora. No tempo da Indonésia também trabalhei na educação... Mas, na nossa situação, era muito difícil ser Vice-Ministra ou Ministra... Era muito difícil... (Ex-Vice-Ministra da Educação e Ex-Ministra da Educação, Rosária Corte-Real, E2)

Naquele momento, o Sr. Ex-Ministro Armindo Maia deixou a Educação. Saiu... deixou... E então, [tive] de assumir a responsabilidade... Desculpe eu falar um bocadinho da política... Eu, como [era] o meu Partido que estava a tomar conta do Governo, não [podia] deixar o Governo, não é? Mesmo num momento difícil... Até queimaram o Ministério da Educação... Incendiaram o edifício... Pode perguntar ao Sr. Estanislau da Silva... Eu não estou a mentir... Eu não queria receber aquele cargo, não queria... Momentos difíceis, não é? O Sr. Estanislau disse-me “Tu vais... Tens de ir, porque tu é que estás na Educação... Se agora também vais sair, quem é que vai continuar?” Porque, naquele momento, o Sr. Virgílio Smith também [saiu]... E então, tive de assumir aquele cargo. Foi só um ano, mas ainda bem... (Ex-Vice-Ministra da Educação e Ex-Ministra da Educação, Rosária Corte-Real, E2)

Recordo-me que foi com grande sentido de responsabilidade que, humildemente, aceitei o convite de Sua Excelência, Kay Rala Xanana Gusmão, em agosto 2007, para liderar o Ministério da Educação do IV Governo Constitucional. [Enquanto] académico apartidário e sem experiência política, inicialmente tive dúvidas. [Tratava-se] de assumir a pasta de um dos mais complexos e exigentes setores da sociedade e da administração do Estado. Mas, com o apoio da minha família e dos meus colegas, encarei-a como oportunidade de colocar os meus conhecimentos e capacidades ao serviço do país, contribuindo concretamente [para o] processo de desenvolvimento nacional do sistema educativo. (Ex-Ministro da Educação, João Cândia Freitas, E3)

Quanto aos desafios do mandato, destacaram a referência (i) às infraestruturas:

Começámos tudo do zero... As infraestruturas, os recursos humanos, o próprio sistema educativo... (...) Como foi tudo começado praticamente do zero, obviamente que o primeiro desafio foi a questão das infraestruturas... Como garantir o mínimo... Como garantir que as escolas [tivessem] pelo menos paredes, [tivessem] telhado e carteiras para os alunos se sentarem... (Ex-Ministro da Educação e atual Ministro, Armindo Maia, E1)

As infraestruturas da educação estavam, maioritariamente, em condições precárias... (Ex-Ministro da Educação, João Cândia Freitas, E3)

(ii) à escassez de recursos humanos e à falta de formação pedagógica dos docentes:

Como conseguir o mínimo de recursos humanos, porque, no ensino primário, mais de 50% dos professores eram indonésios e tiveram de regressar à Indonésia... E nós tivemos de fazer face a isso com o recrutamento de novos professores, timorenses, em muitos casos, sem formação suficiente... Ao ponto de recrutarmos estudantes que mal acabaram o secundário, mas que podiam fazer alguma coisa... Estudantes universitários havia muitos também e foram muito importantes para o começo, para a reativação das aulas. Ao nível do 3.º ciclo e do secundário o desafio foi o mesmo. Aliás, aí o desafio [foi] maior, porque nós precisávamos de professores que, pelo menos, tivessem alguma formação universitária e não era assim, enfim, muito fácil. Tivemos mesmo de recrutar estudantes universitários para colmatar as necessidades. (Ex-Ministro da Educação e atual Ministro, Armindo Maia, E1)

Naquele momento, começámos [no] zero... (...) A reconstrução, a reabertura, a formação para os professores. (Ex-Vice-Ministra da Educação e Ex-Ministra da Educação, Rosária Corte-Real, E2)

A esmagadora maioria dos professores recrutados nos primeiros anos não possuía qualificação adequada e não existia um enquadramento legal que protegesse e dignificasse a classe docente. (Ex-Ministro da Educação, João Cândia Freitas, E3)

e (iii) aos constrangimentos e às dificuldades que a escolha da língua portuguesa, como língua oficial e de instrução, colocaram ao sistema e aos docentes:

A maioria dos professores não tinha formação suficiente em língua portuguesa e exigiu um processo de aprendizagem por parte dos professores. (Ex-Ministro da Educação e atual Ministro, Armindo Maia, E1)

Na Constituição, uma das línguas oficiais é o português... E naquele momento, quase todas as pessoas, todos os partidos apoiaram a decisão de uma das línguas oficiais ser o português... E nós, como Ministros ou Vice-Ministros, tínhamos uma responsabilidade em relação a isso, não é? (Ex-Vice-Ministra da Educação e Ex-Ministra da Educação, Rosária Corte-Real, E2)

Havia o desígnio nacional de educar as gerações futuras através da implementação de duas novas línguas no sistema educativo: o tétum, a língua nativa, mas com reduzida capacidade de escrita, de forma e de conteúdos pensados e produzidos; e o português, língua estrangeira intrínseca à nossa identidade enquanto Nação, língua antiga, rica e completa, capaz de desenvolver o tétum e servir o sistema educativo, mas com pouca expressão nacional, sobretudo devido à proibição do seu uso durante a ocupação, e ainda numa fase muito

preliminar da sua reintrodução, após os primeiros cinco anos da primeira legislatura. (...)  
(Ex-Ministro da Educação, João Câncio Freitas, E3)

A propósito desta última, João Câncio Freitas sublinhou que a situação da língua portuguesa reflete um investimento insuficiente na sua difusão:

O IV Governo empenhou-se, verdadeiramente, em criar e manter uma administração e um ambiente de aprendizagem multilingues. Porém, havia muitas dificuldades ao nível do domínio das línguas oficiais entre os professores, sobretudo do português [enquanto] língua de instrução. Estes devem-se ao facto de o investimento e de o apoio necessários para uma reintrodução efetiva da língua portuguesa em Timor-Leste serem ainda muito modestos e [ficarem] aquém das necessidades reais e das expetativas. (Ex-Ministro da Educação, João Câncio Freitas, E3)

Relativamente às políticas concretizadas, é interessante observar a importância que Armindo Maia confere à política de língua e aos esforços empreendidos no sentido de reintroduzir o português e de proporcionar uma formação adequada aos docentes (linguística e pedagógica):

Nós adotámos a política de... Aliás, nós usámos o termo em inglês *phase-in/phase-out*. O *phase-in* [consistia] na introdução gradual da língua portuguesa e o *phase-out* do bahasa do sistema de ensino, também de forma gradual. Foi bastante difícil, porque a maioria dos professores não tinha formação suficiente em língua portuguesa e exigiu um processo de aprendizagem por parte dos professores. Com o apoio da cooperação portuguesa nós iniciámos cursos rápidos de língua portuguesa... Na universidade, através da FUP, Fundação das Universidades Portuguesas, e da CRUP, Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, começaram-se os cursos de bacharelato... No Ministério, tivemos, também, o apoio de professores portugueses que fizeram formações, cursos rápidos de língua portuguesa... Não foi suficiente, obviamente... Nós introduzimos, também, o bacharelato noturno, que, se não me engano, era três anos de curso, para os professores em exercício. Eles estavam a ensinar e, ao mesmo tempo, seguiam os cursos. Estes eram realizados em Díli, mas também nos municípios. (Ex-Ministro da Educação e atual Ministro, Armindo Maia, E1)

Rosária Corte-Real, por sua vez, para além da língua, destacou as políticas traçadas no âmbito das infraestruturas escolares e da formação docente:



Os indonésios ficaram aqui 24 anos, mas quando saíram, não nos deixaram nada... Fizeram alguma coisa, mas, no fim, destruíram tudo... Isto foi um problema... A reconstrução, a reabertura, a formação para os professores... Porque, na Constituição, uma das línguas oficiais é o português... E naquela momento, quase todas as pessoas, todos os partidos apoiaram a decisão de uma das línguas oficiais ser o português... E nós, como Ministros ou Vice-Ministros, tínhamos uma responsabilidade em relação a isso, não é? Desenvolver a educação e reintroduzir a língua. (Ex-Vice-Ministra da Educação e Ex-Ministra da Educação, Rosária Corte-Real, E2)

Já João Câncio Freitas indicou a elaboração do *Plano Estratégico Nacional da Educação 2011-2030* e algumas das reformas realizadas e que considera terem permitido a instituição dos “pilares fundamentais ao desenvolvimento do sistema educativo nacional”:

Dada a magnitude dos desafios, como já referi, tentou-se fazer face às várias variáveis da governação: definição de políticas e estratégias; produção de instrumentos legais de definição e estabilização do modelo; intensificação da construção de infraestruturas educativas e, ao mesmo tempo, cuidar, com particular atenção, dos mecanismos de eficiência do sistema. (Ex-Ministro da Educação, João Câncio Freitas, E3)

Desde a primeira hora, pensei que era necessário ser exigente e ambicioso na elaboração e implementação dos programas curriculares e executar um modelo de administração e de gestão de todo o sistema educativo que [permitisse] a correta e eficiente aplicação das medidas de política educativa e de implementação do quadro legislativo do setor. (Ex-Ministro da Educação, João Câncio Freitas, E3)

Distinguiu, ainda, o início do Projeto CAFE, que classificou de estruturante para a qualidade do sistema:

O Projeto das Escolas de Referência, posteriormente designado como Centro de Aprendizagem e Formação Escolar (CAFE) pelo V Governo, foi um projeto estruturante, pois permitiu preencher uma lacuna que a experiência da década anterior me permitiu identificar: a da falta de uma etapa de formação pós-inicial que [assegurasse] a transição entre a formação inicial e a formação contínua. Mas foi também um projeto determinante, porque nos vai permitir mostrar à rede escolar pública timorense que a língua portuguesa (LP), quando ensinada em condições de referência e a partir da idade adequada a crianças para as quais não é materna, pode deixar de contribuir para a diminuição do insucesso e ser, consequentemente, a língua de ensino. (Ex-Ministro da Educação, João Câncio Freitas, E3)

Com relação ao apoio dos atores nacionais e internacionais no desenho e na implementação das medidas destacadas pelos ex-governantes, Armindo Maia referiu a CP, mas igualmente outros parceiros de desenvolvimento, em particular a UNICEF, o BM e a cooperação brasileira. Segundo o Ministro, durante o seu 1.º mandato, o BM diferenciou-se na reconstrução das infraestruturas. Já a UNICEF teve um papel importante nas políticas educacionais efetuadas ao nível do ensino básico e da formação de professores. Quanto a Portugal e ao Brasil, a relevância do seu contributo incidiu sobretudo na reintrodução da língua portuguesa.

Para além da cooperação portuguesa, [estiveram envolvidos] outros atores (...) Para a educação havia o TFET, Trust Fund for East Timor, que [se] destinava a financiar a reconstrução das escolas, escolas de emergência e escolas que nós designamos como escolas... Não estou a ver o nome... Mas havia o fundo para a construção de escolas... Tanto escolas novas como escolas de emergência. Este Fundo era gerido pelo Banco Mundial. Era como uma bolsa apoiada por vários doadores, mas gerida pelo Banco Mundial. Havia também, principalmente na educação, a UNICEF. A UNICEF apoiava mais o ensino básico, o ensino primário na altura. Apoiava a formação de professores, mas também a questão curricular, embora tivesse havido alguns desentendimentos por causa da língua materna. (...) A cooperação brasileira também apoiou... Se não me engano, com professores para a formação de professores... Na universidade também, na UNTL também... Mas, eu acho que, no apoio, Portugal se destacou mais. O Brasil... bem... fez o que pôde. (E1)

Rosária Corte-Real, por sua vez, realçou as intervenções do BM, da UNICEF, de Portugal, da Austrália e da igreja católica, sem as quais, defendeu, não teria sido possível realizar o ambicionado:

Os portugueses, os australianos... A Austrália... A Austrália também nos apoiou... E outras nações... Outras nações também nos apoiaram. Senão... o Banco, por exemplo, o Banco Mundial... A educação sem o Banco Mundial, para nós reconstruirmos as escolas... Porque foi o Banco Mundial que nos apoiou... A UNICEF... As organizações internacionais [foram] o Banco Mundial, a UNICEF... Eu não [me] posso esquecer deles... Do ensino primário ao ensino secundário era tudo da minha responsabilidade e sempre que eu fiz propostas, eles sempre aceitaram... Foi por isso que, naquele momento, não tivemos dificuldades... Tínhamos dificuldades... Mas para construir uma escola ou para comprar livros ou para fazer formação a professores, eles sempre nos ajudaram. (...) ONG locais... só me lembro da igreja católica... Eles abriram escolas, sem a nossa ajuda. Ainda bem que a igreja católica também abriu escolas... O Governo sozinho como [podia] fazer? Não tínhamos dinheiro... Não tínhamos orçamento para isso. A igreja apoiou-nos em tudo. Também com professores... (E2)

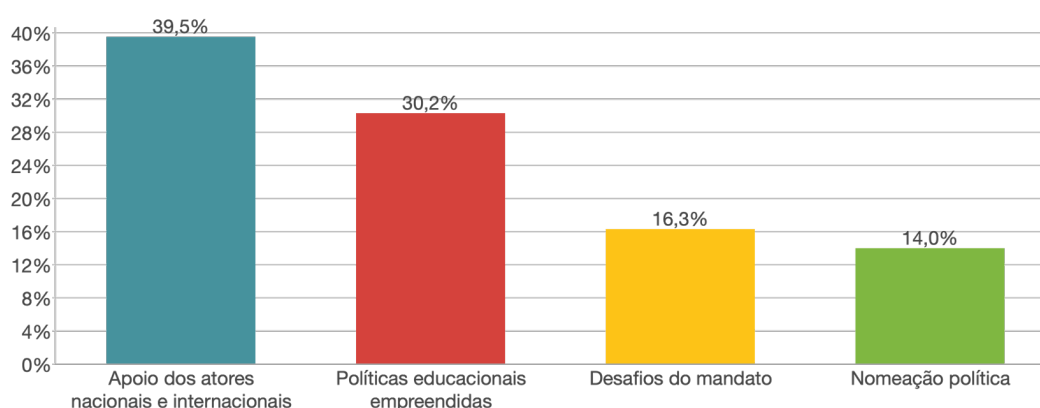
João Cândia Freitas apontou o apoio de Portugal e do Brasil na formação de docentes e no desenvolvimento da língua portuguesa:

No âmbito da formação dos docentes e do desenvolvimento da língua portuguesa, o Ministério contou, desde o início, com Portugal e com o Brasil. Estes foram os parceiros estratégicos, redobrando os esforços para manter o português em Timor-Leste a longo prazo. (E3)

Fez, igualmente, menção às intervenções de outros atores, sem no entanto os identificar, frisando a sua importância para o setor:

Houve ainda intervenções específicas para melhorar a eficiência do nosso sistema de ensino. Juntamente com os parceiros de desenvolvimento, procurámos alargar os nossos indicadores, para refletir as questões de qualidade, incluindo o aproveitamento dos alunos (resultados da aprendizagem), a qualificação de professores, o rácio de alunos por professor e a provisão de oportunidades de formação prática para os muitos professores não qualificados no sistema. A intervenção dos parceiros foi importante para garantir a qualidade da educação, tornando assim possível intervir em diferentes aspetos do sistema educativo: garantir a requalificação das competências dos docentes que exercem funções, assegurar um plano ambicioso e de qualidade para a formação de novos docentes e desenvolver mecanismos eficientes de avaliação e acreditação dos estabelecimentos de ensino básico, secundário e superior. (E3)

**Figura 21: Perceções dos decisores políticos – mandato – estatística de subcategorias**



Fonte: Elaborado pela investigadora com recurso ao *software* MaxQda

Observando as respostas concernentes ao 1.º currículo nacional para o 1.º e 2.º ciclos do EB, depreende-se que esta problemática assumiu um lugar de destaque na agenda política, com vista a responder à elevada taxa de analfabetismo (agendamento) e a garantir o cumprimento dos acordos assumidos internacionalmente (conforme explanado no ponto 4.1.1.2.).

Relativamente à formulação da medida, os decisores lembraram que a sua materialização apenas foi possível com o apoio financeiro da UNICEF. É ainda referida a participação portuguesa na criação dos programas, dos materiais didáticos e dos guias no professor e é sublinhado que, em 2008, o Ministro da Educação do IV Governo procurou colmatar a falta de recursos pedagógicos nas escolas:

Quando comecei o meu mandato, o currículo do ensino primário [para] os primeiros seis anos de escolaridade já [tinha sido] aprovado. Foi elaborado durante o I Governo Constitucional e já estava a ser implementado. Assim, em 2008, esforcei-me [em] reforçar o número de manuais escolares e [de] guias dos professores para estes graus de ensino. (Ex-Ministro da Educação, João Câncio Freitas, E3)

No que toca à adequação da matriz curricular e dos documentos estruturantes ao contexto e ao público-alvo, salienta-se a alusão à pouca participação dos docentes timorenses e de outros elementos da esfera educativa na sua elaboração o que, considera-se, poderia ter enriquecido os diferentes instrumentos e proporcionado uma melhor apropriação dos mesmos pelos seus destinatários:

Analisando a questão no contexto da altura, podia ter havido um papel mais ativo de elementos timorenses na elaboração do currículo, em vez de ser quase totalmente feito pelos portugueses. Os autores dos materiais estiveram em Timor, mas, se não me falha a memória, os assessores que trabalharam o currículo trabalharam dentro do Ministério, sob a alçada do Ministério da Educação. Havia o Diretor do Currículo... Mas em termos de colaboração não houve, foi uma falha... (Ex-Ministro da Educação e atual Ministro, Armindo Maia, E1)

Quanto ao impacto da medida nos restantes ciclos de ensino, Armindo Maia frisou que, embora todos os ciclos carecessem de intervenção, foi necessário definir prioridades e ter em atenção os compromissos assumidos:

Bem... O princípio foi a universalidade da educação... A educação como direito... A Constituição diz claramente que é um direito das crianças... E, obviamente que, com um nível

extremamente elevado de analfabetismo, nós tínhamos de apostar primeiro nisso. Não que nós ignorássemos os ciclos mais avançados, mas porque havia prioridades, não é? (Ex-Ministro da Educação e atual Ministro, Armindo Maia, E1)

Acerca do apoio da CID no desenho e na materialização da reforma curricular, são assinalados o contributo da UNICEF e de Portugal. De referir, também, o facto de Rosária Corte-Real reconhecer a dependência externa do Ministério nesta área, ao dizer “Eu não posso negar... naquele momento, se não fossem os nossos parceiros e as nações amigas não [tínhamos] feito nada” (E2).

No que toca aos constrangimentos e desafios, retém-se a alusão (i) às dificuldades dos docentes em ensinar os conteúdos em português

Como era exigido que grande parte do processo de ensino fosse em português, obviamente que encontrou barreiras, por causa da falta de formação dos professores... Não era adequada... Nós também não fomos assim, digamos, muito taxativos, no sentido em que não dissemos “Olha, tem de ser tudo em português”. Pronto... O tétum continuava a ser uma língua de apoio para o ensino, de maneira que havia uma certa flexibilidade. (Ex-Ministro da Educação e atual Ministro, Armindo Maia, E1)

(ii) e em lecionar de acordo com as metodologias preconizadas nos documentos estruturantes e orientadores:

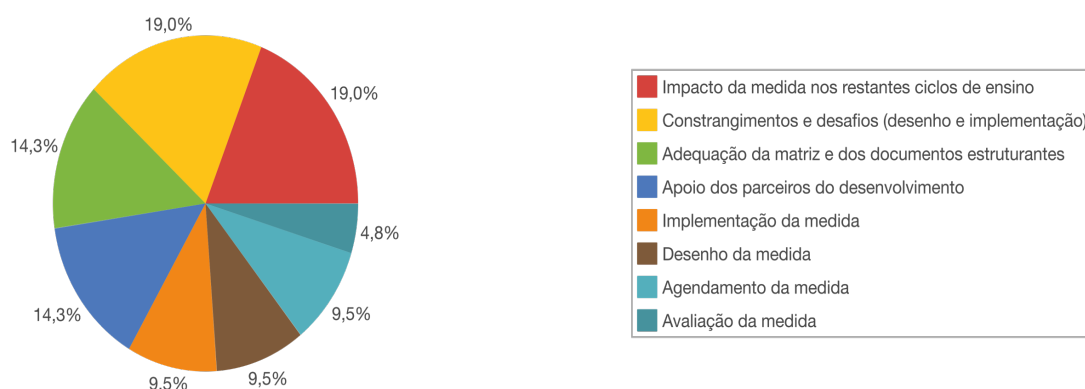
Agora, o novo currículo também exigia uma nova perspetiva por parte dos professores. Se antigamente o paradigma era baseado no professor, o novo currículo propunha o ensino baseado no aluno. Os professores não estavam habituados a isso. Era uma novidade. Obviamente que se eles não tinham nenhuma formação pedagógica era difícil... Mas pronto... a pouco a pouco... Nós, o Ministério, continuámos com o bacharelato noturno e também com os cursos intensivos de formação pedagógica, para colmatar. (Ex-Ministro da Educação e atual Ministro, Armindo Maia, E1)

Note-se que, em referência à avaliação da medida, João Cândio Freitas lembrou que

em 2008, esforcei-me [em] reforçar o número de manuais escolares e [de] guias dos professores para estes graus de ensino. Pensei que, em termos do desenvolvimento do currículo do ensino básico, não era necessário começar tudo de novo, já que este currículo possuía todos os requisitos pedagógicos e científicos para continuar a servir os primeiros dois ciclos do ensino básico (1.º e 2.º ciclos do ensino básico). (E3)

Permitindo concluir que não apoiou o reagendamento da medida.

**Figura 22: Percepções dos decisores políticos – 1.ª reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB – estatística de subcategorias**



Fonte: Elaborado pela investigadora com recurso ao *software* MaxQda

Importa olhar para a nuvem de palavras<sup>120</sup> (**Figura 23**). Esta espelha a frequência e o valor que os termos *ensino*, *educação*, *professores*, *língua*, *governo*, *formação* e *currículo* ganharam no discurso dos ex-governantes para expressarem as suas opiniões e posições no âmbito do seu mandato e da reforma curricular.

**Figura 23: Percepções dos decisores políticos – mandato e medida – frequência e valor das palavras**



Fonte: Elaborado pela investigadora com recurso ao *software* MaxQda

<sup>120</sup> Frequência mínima de ocorrências: 10. Número de palavras: 12.

#### 4.1.3. Ação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Quanto à ação da CID, verifica-se que o acesso à arena política por parte dos atores envolvidos na medida ocorreu antes do problema integrar a agenda política e procedeu das características *sui generis* do contexto (administração provisória do território pelas Nações Unidas, dependência externa do país, premência em criar um sistema educativo de raiz, exiguidade de recursos humanos qualificados, ausência de um quadro legal e normativo...). A dimensão e o cariz das suas intervenções encontram-se aliás realçados e descritos nos relatórios publicados pelos parceiros e pelo Governo timorense.

Na linha do exposto nos pontos anteriores, depreende-se o papel preponderante assumido pela UNICEF, sem a qual a formulação e a concretização da medida não teriam sucedido. Recorde-se que a viabilização da reforma curricular resultou do programa de apoio da UNICEF empreendido em 2003, em estreita relação com o MECJD e com a Agência Sueca de Desenvolvimento, o qual abrangeu, entre outros, o financiamento da elaboração dos materiais estruturantes e o apoio à sua materialização (delegada à Universidade Católica). Complementarmente, prosseguiu-se a reintrodução da língua portuguesa e a formação dos docentes e dos quadros do MECJD, da responsabilidade de uma centena de agentes da CP. Percebe-se, por outro lado, que a CP emergiu como parceiro privilegiado da RDTL e que Portugal, conforme descrito no ponto 3.5. do Capítulo 3, procurou, no âmbito da sua política externa, responder às inúmeras solicitações do governo timorense. Por último, confirma-se que a CID esteve presente em todas as etapas do processo político.

Retomando o quadro analítico, conclui-se que às condições de atuação da CID estiveram subjacentes: (i) a dinâmica interna das organizações multilaterais (UNICEF); (ii) o grau de legitimidade dos atores (CP); (iii) a habilidade da UNICEF em estabelecer acordos com a Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional (financiamento), com a CP e com consultores externos (assistência técnica); e (iv) a capacidade da UNICEF e da CP em operarem num contexto de instabilidade política e numa esfera desprovida de quadros qualificados e de legislação.

Com relação aos recursos e aos meios dos atores supramencionados, observa-se que o reconhecimento e a representatividade no cenário internacional na promoção dos direitos das crianças e da educação e na redução da pobreza da UNICEF, assim como o poder económico e os recursos humanos de que dispõe foram decisivos no papel assumido. Este passou, como indicado, pela ajuda financeira e pela cooperação técnica

delegada a académicos portugueses e à CP. A presença destes parceiros nas etapas de agendamento, formulação, implementação e avaliação da medida chama à atenção para o impacto da sua intervenção na mesma, pois potencia a influência e a internacionalização de políticas.

Dando atenção à questão da influência, sem no entanto se aferir o seu grau, compreende-se que ao competir à agência das NU liderar o processo e à Universidade Católica desenvolver os documentos estruturantes e orientadores do novo currículo essa influência era inevitável. Tanto mais que a ela se somou o parco envolvimento de docentes e académicos timorenses tanto na elaboração dos programas, dos guias dos professores e dos manuais didáticos, como na dinamização das formações com vista à sua disseminação e à sua apropriação pela comunidade educativa (em particular pelos professores) e pelos órgãos de gestão e administração escolares.

No respeitante à internacionalização das políticas, o carácter das ações empreendidas pela CID sugere a propensão para a ocorrência de processos de transferência. Recuperando a proposta de Dolowitz e Marsh (2000) relativa aos níveis de transferência (imitação, emulação, combinação e inspiração) e à sua natureza (racionalidade perfeita, racionalidade condicionada, adesão voluntária, adesão obrigatória, condicionamento coercivo e transferência coerciva), entende-se que, neste caso concreto e no seguimento do estudo empreendido, a dinâmica estabelecida entre o Ministério da Educação, a UNICEF, a CP e o grupo de docentes da instituição de ensino superior portuguesa proporcionou a transferência de ideias e de programas e uma aprendizagem orientada por consultoria e apoio técnico. Ou seja, considera-se que a resolução do problema político resultou da emulação e que a natureza do processo se inscreve na racionalidade limitada.

Importa salientar que, a despeito de a análise indiciar influência externa no conteúdo dos debates sobre a reforma e no próprio projeto (resultantes, em parte, da conjuntura política, económica e social já observadas), os quatro primeiros Governos Constitucionais não cederam às pressões de organizações multilaterais e de ONG de grande representatividade internacional e nacional (como o BM, a UNICEF, a UNESCO, a CARE Internacional, a Fundasaun Alola, World Vision e Mary Mackillop) no que concerne à língua de instrução.

Alargando o campo de análise a toda a esfera educativa, constata-se uma forte presença da comunidade internacional, nomeadamente: (i) na organização do sistema educativo, no apoio às estruturas de administração educativa e na capacitação



institucional (UNICEF, BM, CP...); (ii) na conceção de um referencial de formulação de políticas de educação de qualidade (BM); (iii) no desenho, na monitorização e na avaliação de políticas e de planos de ação e na administração escolar (UNICEF, AusAID...); (iv) na disponibilização de assistência técnica para a formulação de políticas (BM, UNESCO...); (iv) na elaboração do quadro legal e normativo, em particular da *Lei de Bases da Educação* e da legislação subsequente (CP); (v) no desenvolvimento de currículos e de materiais didáticos (UNICEF, BM, CP, CARE Internacional); (vi) na capacitação dos funcionários do ME-RDTL em domínios como a gestão educacional e a criação de documentação em língua tétum (UNESCO); (vii) na produção de materiais nas línguas nacionais (UNESCO, AusAID, CARE Internacional, Fundasaun Alola, Mary Mackillop...); e (viii) na implementação de programas de educação e de alfabetização em língua tétum (Fundasaun Alola, Mary Mackillop International, World Vision...).

As perceções recolhidas junto dos decisores políticos quanto à ação da CID, trabalhadas segundo a categoria e subcategorias explanadas no **Quadro 15** (ponto 2.3. do Capítulo 2), vêm não só confirmar as ilações explicitadas como também complementá-las (**Figuras 24 e 25 e Anexo 9**). Assim, relativamente às intervenções dos parceiros de desenvolvimento, enquanto resposta às necessidades identificadas pelo Governo timorense, Armindo Maia considera que “Houve um esforço [da CID] para se acertarem com as políticas, mas nem sempre” (E1). Quanto ao detentor da pasta do IV Governo Constitucional, acredita que “a intervenção dos parceiros sempre esteve alinhada com as prioridades nacionais de educação” e que estes “sempre deram a ajuda necessária para que cumpríssemos os desígnios da Declaração de Paris sobre a eficácia da Ajuda Internacional ao Desenvolvimento”. Na sua perspetiva,

o apoio dos parceiros foi absolutamente indispensável na implementação dos programas e principalmente do Plano Estratégico Nacional da Educação (2011-2030), documento que reuniu os esforços de todas as entidades intervenientes no setor da educação, e que constituiu o plano de ação que orienta todas as políticas educativas e define os meios para que, até 2030, se verifique um maior acesso à qualidade de ensino por parte de todos os jovens do nosso país. (Ex-Ministro da Educação, João Cândia Freitas, E3)

No quadro da definição conjunta das intervenções da CID, Rosária Corte-Real, lembrou uma proposta feita junto do BM e o trabalho realizado:

Ainda me lembro, antes de eu sair, eu fiz uma proposta e pensava que não nos [iam querer] ajudar... Uma proposta para fazer o levantamento [dos] analfabetos em idade escolar... Analfabetos e *drop out*, aqueles que saíram, porque não queriam continuar ou porque não [tinham] capacidade... E eles... E pode ver isso na educação, eles têm dados disso, eles ajudaram-nos... O Banco Mundial ajudou-nos... E nós conseguimos ter dados. Quantos analfabetos [havia] em Timor-Leste? Quantos *drop out*... quantos não continuaram os seus estudos em Timor-Leste? Nós temos dados disso na educação... (E2)

Já João Câncio Freitas destacou que

O Plano Estratégico Nacional da Educação e o quadro legal em vigor foram as ferramentas fundamentais para o diálogo construtivo e cooperantes entre os parceiros doadores e o Ministério da Educação e constituíram as condições de base para que se pudessem concretizar mais e melhores projetos, nos termos das solicitações emanadas das entidades timorenses. (E3)

No âmbito do cumprimento dos compromissos assumidos, o mesmo sublinhou “o inestimável contributo de todos os parceiros internacionais” e a sua “incansável colaboração” (E3).

Importa referir que o mandato de João Câncio Freitas aconteceu num momento em que a RDTL já não se encontrava tão dependente do financiamento externo, o que, de certa forma, permite perceber a diferença de opiniões entre este ex-governante e Armindo Maia. Aliás, o testemunho recolhido junto do primeiro detentor da pasta da educação indicia a ocorrência de tentativas de ingerência não só no que respeita à política linguística como também no que concerne ao alinhamento das intervenções com as prioridades governativas. Com efeito, Armindo Maia assegurou que, na altura da administração transitória do território, a UNICEF “fazia abordagens para a introdução da língua materna” e que alguns atores procuravam condicionar o desenvolvimento de políticas em determinadas esferas da educação, em particular no ensino superior:

Quando nós quisemos reabrir a universidade, houve muitas objeções por parte de funcionários da UNTAET que consideravam que não era oportuno e nem necessário pensar na abertura de uma universidade, na altura. Com base na experiência desses internacionais, noutros países... Eu disse... “Nós temos já milhares de estudantes universitários que estavam a estudar aqui nas universidades locais, pois no tempo da indonésia havia pelo menos uma universidade privada e, acho que, dois ou três institutos de ensino superior. Para além disso, há milhares de

estudantes timorenses que regressaram da Indonésia. O que é que vamos fazer com eles?” Eles disseram-me... “Olhe, mande-os lá para o terreno, para o campo...” “Fazer o quê?”, perguntei. “Ensinar as crianças ali, a ler e escrever...” Isto foi o que os internacionais me disseram na altura. Eu disse assim... “Tudo muito bem, mas eu creio que nós não ficámos independentes para andar outra vez para trás”... Se durante o tempo da ocupação indonésia já tínhamos aqui pelo menos uma universidade, agora, depois da independência, vamos voltar outra vez para o ensino primário e para o ensino secundário... Bom, creio que politicamente havia alguma coisa que não estava bem... (E1)

E acrescentou que também a ONG CARE, com a revista *Lafaek* apenas em tétum, marcou uma posição distinta da linha ministerial, determinando o teor da sua atuação:

A ONG CARE decidiu avançar com uma revista, a revista *Lafaek*... A CARE também era financiada pela TFET... E eu diria que havia uma certa coordenação com o Ministério, mas a ONG tinha as suas políticas... E avançaram com a revista *Lafaek*, quase tudo em tétum, se bem me lembro. O argumento era que, como não havia material para as crianças lerem, ao menos assim podiam ter alguma coisa... Fazia sentido, não é? Mesmo que politicamente não estivesse muito correto, as crianças não ficavam sem nada. (E1)

De mencionar, por último, que enquanto Armindo Maia e Rosária Corte-Real enfatizaram a forte dependência externa e as limitações dos protagonistas timorenses em termos de tomada de decisão

O governo sozinho como [podia] fazer? Não tínhamos dinheiro... (E3)

Nós, na altura, não tínhamos muita força para contrariar, para colocar um certo balanço... Mas, pronto... Se formos comparar com outros períodos, em que o Orçamento era praticamente todo nosso, nós tínhamos mais força... (E1)

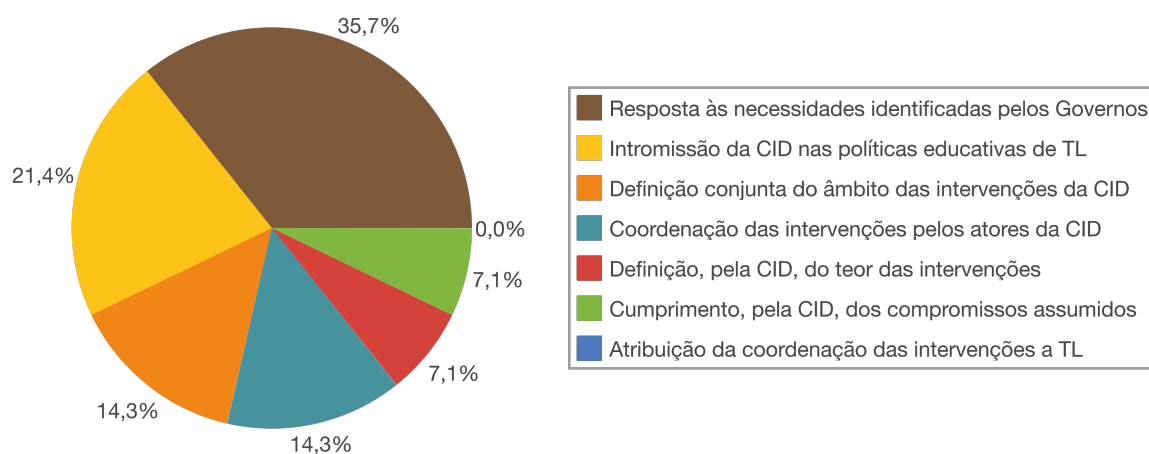
João Cândia ressaltou a estreita e profícua colaboração entre o Governo timorense e os atores da CID.

Olhando para a nuvem de palavras<sup>121</sup> (**Figura 25**), nota-se a relevância dos termos *educação*, *ensino*, *apoio* e *parceiros* no discurso dos três decisores.

---

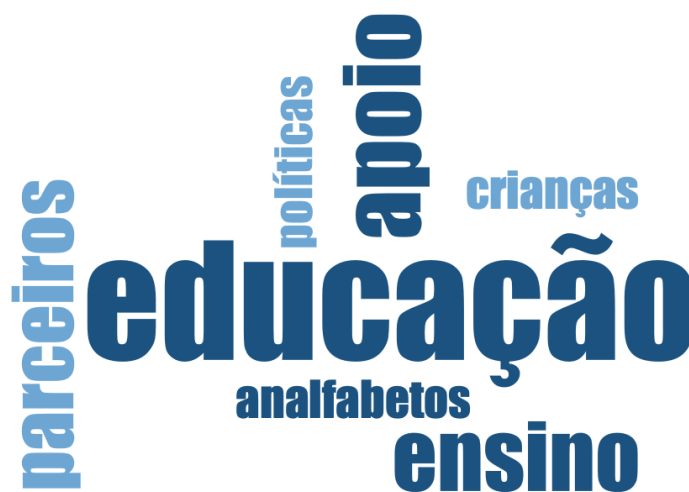
<sup>121</sup> Frequência mínima de ocorrências: 10. Número de palavras: 7.

**Figura 24: Percepções dos decisores políticos – ação da CID – estatística de subcategorias**



Fonte: Elaborado pela investigadora com recurso ao *software* MaxQda

**Figura 25: Percepções dos decisores políticos – ação da CID – frequência e valor das palavras**



Fonte: Elaborado pela investigadora com recurso ao *software* MaxQda

## **4.2. 2.º REFORMA CURRICULAR DO 1.º E 2.º CICLOS DO ENSINO BÁSICO**

### **4.2.1. Análise da medida de política**

#### **4.2.1.1. Emergência do problema e agendamento: entre tensões e indefinições**

A literatura em análise de políticas públicas entende que os problemas não têm uma existência objetiva e que a atenção atribuída a um assunto resulta de “um processo de construção social associado à definição de normalidade e desvio, envolvendo atores com diferentes visões do mundo, ideias e interesses” (Rodrigues, 2014, p.19).

Segundo Rodrigues (2014), ao processo de construção social podem estar subjacentes vários fatores, nomeadamente a produção e difusão de dados e de relatórios por grupos de interesse e, ou, atores da CID; a persistência de uma visão específica sobre as razões que estão na origem de um determinado problema; a essência, complexidade e urgência da resolução dos problemas; e as condições socioeconómicas mundiais, as comparações internacionais, a convergência de políticas e, ou, o agendamento automático de certos problemas.

Neste caso em concreto, e na linha do estudo realizado nos pontos precedentes, infere-se que a relevância conferida ao currículo do 1.º e 2.º ciclos decorreu de quase todos os aspetos indicados por Rodrigues (2014). Ao desenho e à implementação do 1.º currículo nacional do ensino primário, seguiram-se a criação e a divulgação de indicadores e de pareceres que, para além de terem propulsionado a questão da escolha da língua de instrução para o debate público e político, foram determinantes para a sua reentrada na agenda.

Recuperando o modelo proposto por Kingdon (2014), metáfora dos fluxos múltiplos, no sentido de perceber o que levou os decisores a prestarem atenção a este currículo, depreende-se que ao instituir o português como língua de instrução e o tétum e as línguas nacionais como línguas de suporte, o 1.º currículo suscitou controvérsias em alguns setores da sociedade timorense, mas também, e sobretudo, no seio de organizações multilaterais e de várias ONG nacionais e internacionais, de entre as quais se destacaram o BM, a UNICEF, a UNESCO, a CARE Internacional, a Fundasaun Alola, a World Vision e a Mary Mackillop.

Assim, pese embora o facto de a UNICEF ter apoiado a reforma curricular e o BM ter financiado a elaboração e a distribuição de materiais didáticos em língua portuguesa, estas organizações publicaram estudos relativos à situação da educação em Timor-Leste, nos quais apontavam a política linguística como um dos dilemas do setor e como uma barreira à melhoria da qualidade do ensino (descrito anteriormente em pormenor).

As ONG, por sua vez, optaram por prosseguir uma política distinta da desenvolvida pelo ME. Concretizaram projetos de alfabetização em língua tétum e produziram instrumentos pedagógicos nesta língua. A propósito destas iniciativas, o *Plano Estratégico Nacional da Educação 2011-2030* aponta para uma comunicação e colaboração ineficazes entre as ONG e o ME, destacando a “pouca ou nenhuma coordenação e controlo do trabalho realizado pelas mais de 25 ONG nacionais e internacionais, muitas das quais estão envolvidas em atividades escolares sem o conhecimento ou autorização do Ministério” (ME-RDTL, 2011b, p.53).

Com a conferência *Ajudar as crianças a aprender: Uma conferência internacional sobre educação bilingue em Timor-Leste*, organizada pelo Ministério da Educação com o patrocínio da UNICEF, da UNESCO e da CARE Internacional, entre os dias 17 e 19 de abril de 2008, em Díli, as tensões em torno da língua assumiram uma visibilidade acrescida e maior complexidade. Apontando o desconhecimento das línguas oficiais por parte das crianças timorenses no momento em que estas entravam para a escola como um entrave à aprendizagem, o debate concentrou-se não na instituição de um ensino verdadeiramente bilingue, mas nas vantagens que a aplicação de uma Educação Multilingue Baseada na Língua Materna (EMBLM) poderia trazer (ME-RDTL, 2008). Foi defendido que a opção por este modelo ajuda “as crianças a aprender mais eficazmente, assegurando que alcançam um bom desenvolvimento e resultados educativos, bem como se tornam fluentes nas línguas oficiais/nacionais” (ME-RDTL, 2008, p. 36). Foram, ainda, apresentados como benefícios associados à EMBLM:

- Maiores taxas de matrículas;
- Menores taxas de abandono (um dos motivos comuns para o abandono escolar nos primeiros anos de escolaridade tem a ver com a língua; as crianças que falam uma língua materna diferente da língua de ensino têm elevadas taxas de abandono escolar);
- Menores taxas de repetição para as crianças que necessitam de repetir certos anos escolares;
- Maiores taxas de sucesso para as raparigas permanecerem na educação;

- Maiores taxas de participação dos pais e da comunidade na educação das crianças;
- Pode melhorar a relação entre líderes políticos e uma população multilingue;
- Conduz a uma maior proficiência e fluência em línguas oficiais/nacionais (e também em línguas internacionais, se estas forem desenvolvidas) se a instrução inicial for realizada na língua materna;
- O envolvimento da comunidade na educação é muito importante.

(ME-RDTL, 2008, p.16)

Atendendo aos desafios que na altura do evento persistiam no sistema, ((i) apenas 40% das crianças conheciam o tétum ou o português quando entravam na escola; (ii) somente 26% das crianças terminavam o ensino primário; (iii) 22% das crianças repetiam o 1.º ano; (iv) 13-19% das crianças repetiam o 2.º ano; e (v) 80% das crianças do 3.º ano avaliadas em 2006 não atingiram os níveis mínimos de aprendizagem nas línguas tétum e português e na matemática), e face às valências associadas à EMBLM, compreende-se a atenção pública, académica e política concedida à problemática. A esta juntou-se a perspetiva de Kirsty Gusmão (ex-mulher do líder timorense, Xanana Gusmão), Embaixadora da Boa Vontade da UNESCO, Presidente da Comissão Nacional da UNESCO e Presidente da Comissão Nacional da Educação de Timor-Leste, que abraçou esta abordagem, assegurando que “a falta do domínio da língua de ensino, seja o português ou o tétum, ajuda a explicar o insucesso escolar de muitas crianças” (Ramos e Teles, 2012, p.57). Na sua ótica, apesar de a fixação e a padronização das línguas maternas (locais) se encontrarem numa fase incipiente, o seu uso era já “uma prática, ainda que não autorizada, sobretudo no contexto rural, e que os professores precisam de apoio e formação para melhorarem o seu desempenho, melhorando a qualidade global do ensino” (Ramos e Teles, 2012, p.57).

Na sequência deste entendimento, em 2009, Kirsty Gusmão constituiu um grupo de trabalho com especialistas provenientes de vários países e de diversas áreas da sociedade (Igreja, ONG, Ministério da Educação...). O estudo resultante, *Educação multilingue baseada na língua materna – Política nacional*, foi publicamente apresentado em 2011 e esteve na génese do projeto-piloto experimental EMBLI iniciado em 2012 em 5 escolas do ensino pré-escolar e 5 escolas do 1.º e 2.º ciclos do EB dos municípios de Lautém, Manatuto e Oecusse, que ainda se encontra em curso.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Importa também mencionar que, na sequência da implementação do projeto-piloto EMBLI, o Primeiro-Ministro (acompanhado pelo Ministro e Vice-Ministro da Educação) participou, no dia 8 de fevereiro de 2012, numa sessão extraordinária no Parlamento Nacional, convocada pela bancada do então

Em reação a estas tomadas de posição, vários partidos com assento parlamentar reforçaram a premência da promoção das línguas oficiais “para a unidade e coesão nacionais e para a consolidação de uma identidade própria e original no mundo”, com a aprovação e publicação da Resolução do Parlamento Nacional n.º 20/2011, de 7 de setembro. De entre os múltiplos pontos e factos históricos, culturais e identitários invocados retém-se o seguinte:

Logo em 1975 foi unânime o reconhecimento da necessidade de valorizar a língua portuguesa como elemento unificador integrado na cultura nacional de Timor-Leste. Mesmo os partidos minoritários, que defendiam a integração na Indonésia, defendiam também a continuação do português como língua de ensino e de administração. Conscientes desta força, os ocupantes do país após a Proclamação da Independência tentaram extinguir a língua portuguesa mas não o conseguiram, de tal forma ela se encontrava enraizada na vida coletiva do país. (...). Na verdade, pode-se afirmar que a política de língua que minimize o lugar e o papel da língua portuguesa em Timor-Leste não considera a força que canalizou a Resistência Nacional contra a ocupação: o apego dos timorenses à génese da sua herança cultural. (...) Neste sentido o desafio, consagrado constitucionalmente em 2002, de adoptar o tétum e o português como línguas oficiais, apesar de o tétum ter sido até então uma língua franca sobretudo falada e de o português ter sido entretanto reduzido a 5% da população, não foi mais do que o corolário da consolidação da identidade cultural e política de Timor-Leste, antes e durante a ocupação, e da sua afirmação pela diferença, que sempre existiu, em relação à outra metade da ilha e às ilhas vizinhas. (Resolução do Parlamento Nacional n.º 20/2011, pp.5132-4133)

De salientar o manifesto distanciamento para com o ponto de vista das organizações multilaterais e das ONG relativamente aos resultados até à data alcançados

dada a desproporção entre os objetivos e os meios, os resultados obtidos até hoje não deixam de representar um progresso admirável em relação à situação de partida há doze anos atrás, ou mesmo em relação à situação em 2005, tendo o número de timorenses entre os 16 e os 24 anos

---

maior partido da oposição, a FRETILIN, para prestar esclarecimentos sobre o referido Projeto. Segundo o Primeiro-Ministro, este apresentava como objetivo, entre outros, “combater o abandono escolar e desenvolver a capacidade cognitiva nas crianças, assim como aumentar a sua participação e criatividade.” Referiu, ainda, que (i) “as crianças que não falam outra língua senão a língua materna, têm demasiada informação para absorver e têm demonstrado dificuldades de aprendizagem”; e que (ii) o “Projeto de uso de línguas nacionais (maternas), para aquisição de competências mínimas de literacia e numeracia, é um projeto-piloto que pretende desenvolver uma solução para a questão da aprendizagem e do sucesso escolar dos alunos no início do sistema de ensino” (Secretaria de Estado do Conselho de Ministros e Porta-voz Oficial do Governo de Timor-Leste, 2012).



que, no âmbito do último censo, afirmaram em 2010 saber ler, escrever e falar português, que só este ano chegou ao 12º ano, atingido 39%. (Resolução do Parlamento Nacional n.º 20/2011, p.5133)

e

sendo fatores cruciais do desempenho dos alunos a boa alimentação e desenvolvimento físico, a acessibilidade das escolas, a plena formação inicial e contínua dos professores, a qualidade e abundância das instalações, dos equipamentos e dos materiais indispensáveis, designadamente, salas de aula em número que garanta turmas pequenas, mobiliário apropriado e recursos didáticos fundamentais como *curricula*, manuais e guias dos professores, é natural que, apesar do progresso registado, a introdução a partir de 2005 do *curriculum* oficial do ensino primário em língua portuguesa não tenha ainda podido produzir os resultados esperados. (Resolução do Parlamento Nacional nº 20/2011, p.5133)

No que concerne ao tétum, a Resolução refere a importância da padronização da língua. Já no que toca à língua portuguesa sublinha a urgência da edificação de uma “rede universal de ensino pré-escolar nas línguas oficiais que prepare as crianças, durante pelo menos dois anos, para entrar em contacto nas melhores condições com o *curriculum* em língua portuguesa a partir do 1.º ano” (Resolução do Parlamento Nacional n.º 20/2011, p.5134).

No quadro do exposto, percebe-se a intensificação da tensão pública e política em torno da língua de instrução. Embora Timor-Leste legislasse como se de um Estado bilingue se tratasse, observa-se que o tétum, pelas razões evocadas pelos detentores da pasta da educação, não se encontrava em paridade com o português. Foram realizados alguns ajustamentos ao longo das legislaturas, mas nunca se enveredou por um ensino verdadeiramente bilingue. Olhando para o fluxo da política, entende-se que a mudança de ciclo político, em resultado das eleições de 2012, foi decisiva, pois o V Governo Constitucional, no seu programa, mostrou uma maior abertura às questões linguísticas e legitimou o regresso da medida à agenda. Para isso, concorreram os grupos de pressão e as ideias disseminadas pelos académicos e pelos *think tanks*, acerca da situação da educação em Timor-Leste e da política de língua vigentes no setor (fluxo das políticas). Reunidos os três fluxos e tendo os *policy entrepreneurs* conseguido juntar problemas a soluções e conquistado receptividade para as suas ideias junto dos governantes, abriu-se a janela de oportunidade propícia ao reagendamento, à escolha de uma solução e à consequente formulação de uma nova medida de política.

#### 4.2.1.2. Desenho e formulação do novo currículo

A 8 de agosto de 2012 tomou posse o novo Governo. A pasta da educação foi entregue a Bendito Freitas. Já Dulce Soares assumiu as rédeas da Educação Básica como Vice-Ministra, tendo encarado a sua nomeação como o reconhecimento do trabalho desenvolvido com a UNICEF:

Primeiro fiquei contente. Depois surpreendida, pois eu não fazia parte do Partido e não tinha filiação a nenhum partido político. Mas, como timorense, encarei a responsabilidade e aceitei a nomeação. Fui nomeada pelo CNRT e compreendi que esta nomeação [poderia ser] um reconhecimento do meu trabalho com as agências da ONU, sobretudo com a UNICEF. Eu trabalhei muitos anos com a UNICEF e sempre [tive] uma ligação com as crianças, na área da educação e da proteção das crianças. A pasta de Vice-Ministra [abrangia] o ensino pré-escolar e o ensino básico, por isso, talvez [tenha sido] um reconhecimento do meu trabalho naquela área. Para além disso, o meu *background* é na área da educação. A minha formação é em educação. (E4)

No decorrer da entrevista efetuada, Dulce Soares relembrou que lhe foi atribuída a responsabilidade de cumprir os objetivos do Programa do Governo para o EB, nomeadamente a realização da reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos<sup>123</sup>:

Como já referi, recebi a responsabilidade de me dedicar à educação pré-escolar e do ensino básico. Portanto, tinha competências para definir políticas para estas duas áreas, apesar da responsabilidade máxima ser do Ministro. Mas, bom... deram-me competências para liderar a revisão do currículo. Uma das razões, [foi o facto] de no Programa do Governo já aparecer a [necessidade] de se fazer uma revisão curricular ao nível do pré-escolar e do ensino básico. Esta foi a maior medida... Foi o maior projeto que liderei até pelo impacto que [teve] e ainda tem. (E4)

Recordou, igualmente, que na origem do desenho da medida estiveram “os resultados do EGRA (Early Grade Reading Assessment), que mostraram [que] uma capacidade de literacia e numeracia das crianças de Timor-Leste é ainda muito baixa.” (E4).<sup>124</sup>

---

<sup>123</sup> Embora Dulce de Jesus Soares tenha também liderado a revisão curricular do ensino pré-escolar e do 1.º e 2.º ciclos do EB, esta investigação cinge-se, conforme indicado na introdução, à análise da medida de política relativa ao EB.

<sup>124</sup> Segundo a informação disponibilizada na página da USAID, “EGRA is designed to orally assess the most basic foundation skills for literacy acquisition in early grades, including pre-reading skills such as listening comprehension. The test components are based on recommendations made by an international

Antes de iniciar a revisão curricular, a Ex-Vice-Ministra procurou conhecer os modelos pedagógicos aplicados em contextos semelhantes e, ou, de notoriedade internacional. Para o efeito, promoveu o *Education summit*

Logo na primeira semana do meu mandato, organizámos um encontro, o *Education summit*, para o qual convidámos palestrantes de Singapura, de Minas Gerais do Brasil, da Coreia do Sul e da Finlândia. Escolhemos pessoas de nações que têm bons resultados na educação, depois de [terem tido], no passado, resultados baixos. Todos eles partilharam a [sua] experiência... Naquela altura, uma das coisas de que eu gostei muito e que existia na Coreia do Sul e na Finlândia foi os planos de aula, planos-licção para todas as áreas... para responder à situação dos professores [que estavam no sistema] e que não [tinham formação como professores]. Como em Timor... Em Timor há professores que não são professores... Pessoas que, durante o tempo da emergência, sabiam ler, escrever e falar um pouco [português] e que se juntaram para abrir escolas, acabando por integrar o sistema. Agora, eles são professores, mas [não têm formação]. Ban Ki-moon, naquele tempo, disse-me “não há problema... nós também enfrentámos uma situação assim... é melhor que [os professores] tenham um plano de aula. Assim, durante cinquenta minutos, os professores sabem o que fazer. Se eles sabem mais coisas melhor, mas se não sabem só têm de aplicar o que está no plano de aula”. (E4)

Do exposto, infere-se que a pertinência da elaboração dos planos de aula (um dos instrumentos-chave da reforma e um dos mais criticados) procedeu deste evento e procurou colmatar a falta de formação científico-pedagógica dos docentes.

A revisão teve início em agosto de 2013, com a contratação pelo ME da RDTL de um grupo de assessores nacionais e internacionais com formação e, ou, experiência comprovada em desenvolvimento curricular e em contextos multilingues. Também a equipa do ME e os docentes timorenses que integraram o grupo apresentavam um conhecimento alargado do sistema educativo nacional. A este respeito, Dulce Soares, na entrevista, destacou que a etapa da elaboração do currículo coube única e exclusivamente ao Governo timorense:

Em relação ao apoio internacional, queria dizer que, na fase de elaboração do currículo, houve um diferendo entre o Ministério (em particular comigo) e a agência de apoio da Austrália. Eles têm muita experiência noutros países, onde lideraram o processo de revisão de currículos...

---

panel of reading and testing experts and include timed, 1-minute assessments of letter naming, nonsense and familiar words, and paragraph reading. Additional (untimed) segments include comprehension, relationship to print, and dictation. In each of the language pilots conducted to date, EGRA meets psychometric standards as a reliable and valid measure of early reading skills.” Recuperado de [https://www.earlygradereadingbarometer.org/pages/about\\_egra](https://www.earlygradereadingbarometer.org/pages/about_egra) [Consultado em dezembro, 13, 2019].

Mas aqui, nós temos um lema, “country-owned, country-led”. Todos podem apoiar, mas quem lidera é o Governo. Por isso, [apesar] de naquela altura, o Governo australiano ter disponibilizado um grande montante para apoiar a reforma e apesar da sua experiência no Pacífico e noutras nações da Ásia, eu [quis] fazer uma coisa que [fosse] timorense. Nós já tínhamos um currículo que [tinha sido] implementado durante pelo menos cinco anos. Esse currículo foi elaborado em Portugal, pela Universidade Católica... (E4)

E acrescentou:

Formámos um grupo de consultores nacionais, internacionais e professores que trabalhavam em escolas... formadores. Todos eles pagos pelo Governo e recrutados através de um concurso público. Durante o processo de elaboração, não [houve] financiamento dos parceiros, foi tudo pago pelo Orçamento Geral. A proposta do Governo australiano “Aprende” que queria apoiar o Ministério na elaboração do currículo e na gestão das escolas não foi para a frente e a minha cooperação com o Embaixador da Austrália até ficou tremida durante quase dois anos. Mas eu sempre defendi que não queria dinheiro e que a maneira de fazer tinha de ser timorense. Eu também [sabia] como [podia] fazer a reforma... (E4)

Portanto, a despeito de a cooperação bilateral australiana ter mostrado disponibilidade para apoiar e participar no desenho da medida e de a revisão ter incluído consultores de diversos países, sempre se ambicionou que o processo fosse “genuinamente timorense” (ME-RDTL, 2014, p.18). Em referência ao contributo destes consultores, não deixou de sublinhar a relevância do seu papel:

Os consultores internacionais que nós recrutámos foram muito importantes na elaboração do currículo, sobretudo para apoiar os nossos professores timorenses. As explicações que estão nos planos de aula são muito detalhadas e permitem que todos compreendam melhor os conteúdos. (E4)

Importa fazer também menção ao facto de, para além dos cerca de 40 profissionais envolvidos, a reforma ter tido o apoio do Diretor-Geral da Educação Pré-escolar e do Ensino Básico, Cidália Leite; do Diretor Nacional do Currículo e Avaliação Escolar, Fernando Mouzinho Gama; do Diretor Nacional do Ensino Básico, Alfredo Araújo; e da Unidade da Educação Inclusiva, José Monteiro. O processo contou ainda com consultas junto dos líderes nacionais (Xanana Gusmão, Mari Alkatiri, Lu-Olo, Ramos Horta...), de peritos das diversas disciplinas, de agências de educação, de ONG e de académicos (ME-RDTL, 2014).

Segundo o Ministro da Educação, Bendito Freitas, “esta grande intervenção do Ministério da Educação realizou-se procurando atingir as metas da reforma curricular” (...) e incidiu sobre dois aspetos específicos: “o primeiro aspeto diz respeito ao conteúdo, assegurando que aquilo que se aprende está contextualizado a Timor-Leste. (...) O segundo aspeto refere-se à pedagogia e ao apoio aos professores. Este currículo funciona como instrução geral para partir de um lugar e chegar a outro lugar” (ME-RDTL, 2014, pp.3-4).

Passando à análise do *Currículo nacional do primeiro e segundo ciclos do ensino básico*, observa-se que este abre com a asserção de que “o currículo é a coluna vertebral do sistema educativo” (ME-RDTL, 2014, p.17), realçando-se a sua importância no quadro da reforma e da própria organização da educação. Constata-se, igualmente, que a medida de política intentou proporcionar às crianças uma formação que lhes permitisse “tornarem-se cidadãos produtivos e participativos no futuro” (ME-RDTL, 2014, p.17) e que os três princípios subjacentes ao currículo anterior instituíram os pilares da revisão empreendida: ligação à cultura e modos de vida local; qualidade no processo de ensino-aprendizagem; e desenvolvimento integral do ser humano. A respeito destes últimos, é afirmado que

continuam apropriados e são também fundamentais para desenvolver e reforçar a qualidade da educação em Timor-Leste. Este currículo revisto continua a considerar estes princípios como os pontos de partida para realizar esta renovação, principalmente quando se pensa sobre o que os professores necessitam para implementar o currículo de uma maneira relevante e efetiva. (ME-RDTL, 2014, p.18)

No domínio da literacia, retém-se o reconhecimento e a afirmação da diversidade linguística e cultural do país. Os professores são encorajados “a utilizarem a primeira língua do aluno – isto é, a língua na qual o aluno se sabe expressar melhor, quando inicia a escola – como alicerce da língua para a aprendizagem” (ME-RDTL, 2014, p.39). Seguidamente, do 1.º ao 6.º ano, o programa introduz

os alunos na língua tétum, construindo as suas habilidades e autoconfiança para falar, ouvir, ler e escrever, e, em seguida, passam para a língua portuguesa. Quando os alunos começam a aprender mais esta língua e a aprenderem as habilidades básicas de literacia na língua tétum, vai introduzir-se oralmente a língua portuguesa, e, quando o conhecimento oral for suficiente, serão ensinados a ler e escrever. Deste modo, pode aproveitar-se a transferência de conhecimentos de literacia de todas as línguas que o aluno domine. (ME-RDTL, 2014, p.39)

Numa lógica de progressão linguística, o objetivo é que, no final do 6.º ano, os alunos possuam “uma base sólida nas duas línguas oficiais, suficiente para os preparar para a educação futura e também para os preparar para serem cidadãos de Timor-Leste produtivos” (ME-RDTL, 2014, p.39). Para tal, as línguas nacionais e, ou, o tétum devem ser o sustentáculo da aprendizagem no 1.º ciclo do EB.

A reforma compreendeu a criação de programas curriculares, guias do professor e planos de aula para todas as disciplinas e para todos os anos de escolaridade. Uma vez concluídos, foi então redigido o diploma e levado a Conselho de Ministros que, após discussão, a 17 de junho, de 2014 o aprovou.

De salientar, no entanto, que a sua promulgação apenas sucedeu a 14 de janeiro de 2015 e que a sua implementação foi adiada para maio de 2015, depois de ter sido solicitada, pela bancada da FRETILIN e por deputados de outros partidos, uma Apreciação Parlamentar que pedia a cessação do Decreto.

Atentando presentemente ao Decreto-Lei n.º 4/2015 de 14 de janeiro (**Anexo 10**), logo no Preâmbulo, ressaltam as seguintes considerações:

Apesar dos esforços realizados para implementar uma educação de qualidade, a realidade demonstra um baixo aproveitamento escolar e um nível de conhecimento adquirido na escola básica insuficiente. Até ao presente decreto-lei, não se tinha dado a necessária atenção, dentro do programa curricular, à realidade multilingue e multicultural de Timor-Leste. Com isto, e com base em resultados positivos de projetos piloto já implementados, o currículo nacional de base determina um sistema claro de progressão linguística, capaz de garantir um sólido conhecimento de ambas as línguas oficiais. Ainda, o reconhecimento do uso da primeira língua das crianças, quando necessário, tem o potencial de assegurar o acesso a todos à educação, em condições de igualdade. (DL n.º 4/2016, p.7736)

A perceção política do problema da qualidade da educação e das línguas de ensino é apresentada na abertura do diploma como justificação da revisão curricular e deixa transparecer o resultado do veiculado pelos grupos de interesse, nomeadamente pelos atores da CID, pelos académicos e pelos *think thanks*, quadro que proporcionou a abertura da janela de oportunidade a que o modelo de Kingdon (2014) faz alusão. Como resultado, verificou-se uma viragem na organização do currículo, particularmente perceptíveis nos pontos 2 e 3 do artigo 11.º, referentes à “Ligação estreita com a cultura e modo de vida locais”

2. O currículo será implementado de forma a garantir, através de uma progressão linguística do Tétum ao Português, que, no final do segundo ciclo, os alunos possuem uma sólida base de literacia das duas línguas oficiais.

3. O currículo nacional, refletindo a sociedade multilingue e multicultural timorense, reconhece o uso da primeira língua dos alunos como instrumento de acesso efetivo ao conteúdo curricular desta área de conhecimento, quando necessário.

(DL n.º 4/2015, p.7737)

e no ponto 3 do Artigo 12.º, alusivo à “Dupla função da língua”

3. É garantida uma progressão gradual do Tétum ao Português, de modo a que esta última constitua a principal língua objeto de literacia e de instrução no terceiro ciclo do ensino básico, e que, no final do ensino básico, os alunos tenham adquirido um nível semelhante de conhecimentos de ambas as línguas oficiais.

(DL n.º 4/2015, p.7739)

#### **4.2.1.3. Estatuto e funções da língua portuguesa: uma discussão em aberto**

Retomando o observado no capítulo anterior, segundo o Censo de 2010, (i) 90% dos timorenses usam o tétum no seu dia a dia para comunicar; (ii) 35% utilizam, fluentemente, a língua indonésia (bahasa indonésio); e (iii) 23,5% falam, leem e escrevem em português.

Em referência aos dados alusivos à língua portuguesa, José Ramos Horta, Ex-Presidente da RDTL, numa entrevista concedida em 2012, sublinhou que “este é um número impressionante, quando nos lembramos que menos de 5% dos timorenses dizia compreender português, em 2002” (Horta, 2012). Apesar dos progressos alcançados, o ensino em língua portuguesa continuou, conforme referido, a ser apontado como um dos fatores do insucesso escolar, sobretudo pelas agências de cooperação internacional.

O Decreto-Lei n.º 4/2015 de 14 de janeiro teve em consideração as observações e recomendações internacionais e os resultados do projeto EMBLI. Porém, a sua publicação despoletou intensos debates, dividindo a sociedade, os partidos políticos e os académicos. Tomando como exemplo o artigo de imprensa *Deputados querem cessar vigência de diplomas polémicos sobre línguas*, de 17 de fevereiro de 2015 (**Anexo 11**), este realça a perspetiva de um grupo de cerca de 20 deputados que, entre

outros, defendeu que o Diploma: (i) padece de “inconstitucionalidade material grave”, uma vez que coloca em questão princípios que “têm a ver com a consagração ao mais alto nível normativo de uma componente do próprio Estado, relacionada com a identidade nacional do povo, politicamente organizado no território que corresponde à metade oriental da ilha de Timor”; (ii) põe em causa a escolha das línguas oficiais no momento da restauração da independência, lembrando que “não foi uma opção vã e caprichosa, mas radicou em razões profundas, históricas, culturais e sociais, que justificaram a escolha feita”; (iii) discrimina o português ao colocar “em papel de destaque as línguas maternas e o tétum”; (iv) põe em perigo “a aprendizagem do português ao não lhe atribuir a devida importância na fase da vida da criança em que ela está mais predisposta à assimilação de conhecimentos”; e (v) colide com “as linhas orientadoras da política da língua preconizada na *Lei de Bases da Educação*” (Lusa, 2015a).

Num outro artigo jornalístico, datado de 26 de fevereiro de 2015 (**Anexo 12**), o então Presidente do Parlamento Nacional, Vicente da Silva Guterres, defendeu o ensino bilingue, em tétum e português, argumentando que “o português pode arrastar o tétum e o tétum, juntamente com o português, podem desenvolver-se de forma harmoniosa, consolidando os nossos conhecimentos nas duas línguas oficiais” (Lusa, 2015b). Solicitou, ainda, aos países estrangeiros e às organizações multilaterais que deixassem de interferir na política linguística nacional e respeitassem as decisões da nação timorense:

Tenho visto, desde o início, infelizmente, interesses estranhos a Timor a perturbar as escolhas fundamentais estratégicas que o país tomou. (...) Peço às pessoas que são estranhas a Timor que nos respeitem. Que respeitem as opções fundamentais que os timorenses tomam relativamente aos seus interesses fundamentais. Peço a países estrangeiros ou instituições das Nações Unidas que respeitem a vontade dos timorenses. (Lusa, 2015b)

Considerando, portanto, a presença de fortes pressões externas e de estas estarem a instigar tensões na opinião pública e política nacional.

Já o artigo jornalístico da Lusa, *Bancada do CNRT abandona plenário timorense depois de declaração de apoio a Decretos*, de 3 de março de 2015, (**Anexo 13**) ilustra as divisões suscitadas pela medida em análise, após recusa do maior partido com assento parlamentar, o CNRT, em debater o Decreto-Lei n.º 4/2015, de 14 de



janeiro, durante o plenário do PN. Segundo o CNRT, não se justificava um ato de apreciação pelo Parlamento, pois a alteração da língua de instrução facilita a aprendizagem dos alunos nos primeiros anos de escolaridade. Em resposta ao sucedido, o líder da FRETILIN, Mari Alkatiri, acusou o CNRT de “boicotar um órgão de soberania” e de romper “completamente o espírito de consenso” no seio do PN, mas também (e sobretudo) de, o Governo, “na questão das línguas de ensino, ignorar a opinião pública nacional, a opinião de intelectuais, de meios académicos e dos bispos, atuando sob influências de agências internacionais e das Nações Unidas” (Lusa, 2015d).

Os linguistas timorenses, Benjamin de Araújo e Corte-Real e Fernanda Sarmiento Ximenes, por sua vez, lembraram aos deputados as vantagens cognitivas de as crianças aprenderem línguas mais estruturadas e complexas desde cedo e apontaram algumas das consequências do ensino em português (como língua principal) apenas no 3.º ciclo, nomeadamente o aumento das dificuldades de aprendizagem e das desigualdades de oportunidade e de acesso ao nível do ensino superior, resultantes do fraco domínio das línguas oficiais (Lusa, 2015c) (**Anexo 14**).

#### **4.2.1.4. Complexidade da implementação do novo currículo: alterações, revogações e falta de consensos partidários**

Passando à análise da fase de implementação, como anteriormente referido, o Diploma foi levado a Conselho de Ministros no dia 17 de junho de 2014. No comunicado de imprensa emitido pela Presidência do Conselho de Ministros lê-se:

De acordo com os parâmetros determinados no *Plano Estratégico Nacional da Educação 2011-2030*, o Governo, através deste Diploma, aprova um currículo nacional de base que inclui as diretrizes gerais dos componentes curriculares e um programa curricular detalhado, organizado de forma clara, que identifica os resultados de aprendizagem esperados, indicadores de desempenho, assim como o conjunto de planos de ensino necessários para implementar o conteúdo dos componentes curriculares. (p.2)

Pode, portanto, inferir-se que à aprovação do documento subjaz a sua conformidade com o *Plano Estratégico Nacional da Educação 2011-2030* e com os desígnios da legislatura do V Governo.

Não obstante, como salientado no ponto 4.2.1.2., a promulgação do Decreto-Lei somente em janeiro de 2015 demonstra as controvérsias despoletadas pelas alterações que o conteúdo introduz no sistema educativo timorense. Estas tensões adquirem maior visibilidade com a publicação do diploma. Ao pedido de Apreciação Parlamentar somaram-se os sucessivos adiamentos da discussão pelo Parlamento Nacional e a remodelação governativa de 15 de fevereiro de 2015, na sequência da renúncia de Xanana Gusmão ao cargo de Primeiro-Ministro<sup>125</sup>.

Em relação a esta última, importa referir que a saída do líder timorense deu lugar a um Governo de coligação mais alargado em termos partidários, com a nomeação de Rui Maria de Araújo, da FRETILIN, para Primeiro-Ministro, e com a distribuição das pastas pelos três maiores partidos (CNRT, PD e FRETILIN) e por independentes. No que concerne à reestruturação, no preâmbulo do Programa o VI Governo, lê-se

O VI Governo Constitucional tomou posse a 16 de Fevereiro de 2015, em resultado das circunstâncias excecionais de remodelação profunda do V Governo, com base no entendimento comum da necessidade de uma maior dinâmica em termos de eficiência e eficácia do Governo e de uma maior convergência de ações na implementação do *Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030* e, fundamentalmente, na melhor prestação de serviços à população. Esta transformação estrutural visou também dar a oportunidade a uma nova geração de líderes para governar, não só ao nível ministerial mas também ao nível da chefia de todo o Governo, de forma a preparar as gerações mais novas para dirigirem os destinos da nação, através de uma transição harmoniosa e gradual. A formação do VI Governo Constitucional é assim um acontecimento histórico na vida política de Timor-Leste. (PCM-RDTL, 2015, p.4)

As modificações efetuadas refletiram-se nomeadamente na Educação, com a escolha do líder do PD, Fernando La Sama de Araújo (Vice-Ministro, Coordenador dos Assuntos Sociais do V Governo) para Ministro de Estado, Coordenador dos Assuntos Sociais e Ministro da Educação. A esta indigitação ter-se-á encontrado subjacente, segundo o Ex-Ministro António da Conceição, o papel desempenhado por La Sama durante a ocupação indonésia, enquanto responsável máximo da Resistência Nacional dos Estudantes de Timor-Leste (RENETIL), um movimento estudantil crucial na luta de libertação. A mudança política ocorrida não atenuou, no entanto, as tensões em torno da medida de política em estudo. A ausência de consensos prosseguiu e ficou marcada

---

<sup>125</sup> Esta renúncia não está relacionada com a medida de política em análise.

por adiamentos da discussão no PN e por vários boicotes por parte do CNRT. O Ministro da Educação, Fernando La Sama de Araújo, e a Vice-Ministra da Educação I, Dulce Soares, tiveram, inclusive, de se deslocar diversas vezes ao PN para defender as mudanças introduzidas no currículo do 1.º e 2.º ciclos do EB. Numa entrevista dada à agência Lusa (**Anexo 15**), em março de 2015, La Sama de Araújo apelou à seriedade dos deputados e destacou o facto de a revisão curricular se firmar em investigações científicas que procuraram uma metodologia adequada à “realidade timorense”, sublinhando que, com as alterações introduzidas, “o português vai ser mais facilmente desenvolvido”. E acrescentou: “Pedi a confiança dos deputados. Estamos aqui para servir este país, para implementar a Constituição mas consideramos que algumas circunstâncias práticas no terreno não se podem ignorar” (Lusa, 2015c). Dulce Soares, por sua vez, referiu, na entrevista concedida à investigadora, que o desentendimento político em torno da alteração da língua de instrução foi uma das maiores dificuldades do seu mandato:

Já por três ou quatro vezes fui chamada ao Parlamento Nacional para defender esta política, porque não é fácil para as pessoas compreender que se pode aprender com o tétum. Ainda está na cabeça das pessoas que só se pode aprender com a língua portuguesa. As pessoas consideram que a língua tétum ainda não está suficientemente desenvolvida. (E4)

Sublinhou, também, que muitos destes desentendimentos decorrem da associação do novo currículo ao projeto EMBLI:

Mas a confusão no público vem sobretudo do facto de também existir um projeto piloto em línguas maternas, que começou antes de eu ser Vice-Ministra... As pessoas acham que este currículo é um currículo nas línguas maternas. Por isso, sempre que eu fui ao Parlamento, fizeram-me sempre a mesma pergunta... Mas este currículo é diferente. Não é um currículo nas línguas maternas. As línguas maternas estão a ser ensinadas [no âmbito] de um projeto piloto em doze escolas do território (quatro em Manatuto, quatro em Lospalos e quatro no Oecusse). As pessoas confundem sempre o novo currículo com o projeto das línguas maternas. (E4)

Na linha do apresentado, como relembra Araújo (2015), percebe-se que a despeito de o processo de formulação de uma medida de política resultar de “um conjunto de decisões que permitem a elaboração de um quadro de ação concreto, com objetivos e metas bem definidos e quantificados, dirigido a um público específico,

traduzido em diplomas legais bem construídos, tal não é garantia da sua concretização” (pp.222-223). Neste caso em concreto, verifica-se que as controvérsias que sucederam à publicação do Decreto-Lei n.º 4/2015 tiveram um impacto na sua introdução nas escolas, acabando, paulatinamente, por se atenuar.

Lembre-se que a 10 de agosto de 2015, após a morte repentina do Ministro Fernando La Sama de Araújo no dia 2 de junho de 2015, a pasta da educação é assumida por António da Conceição (PD), o qual discordava não só do estatuto conferido ao tétum neste novo currículo como também do recurso aos planos de aula. Avaliando esta fase do processo político, referiu:

A implementação do novo currículo, na altura, de facto foi um grande desafio... e também foi uma situação que gerou divisões no Ministério. Eu tinha outra posição, na altura, como Ministro... Eu defendia uma educação continuada... Defendo que o professor deve ter os seus manuais para poder orientar o processo de ensino, mas o professor não pode ser um gravador... servir só de gravador daquilo que é posto ali... O professor deve ter criatividade... liberdade [para decidir] como pode levar os estudantes a aprender. Os planos de aula elaborados para este currículo indicam exatamente o que o professor deve fazer, o que limita muito o professor. O professor tem de exercer um duplo trabalho... Primeiro, ele tem de fazer a preparação segundo este plano de ensino que é obrigatório... Segundo, o professor, para além de se preparar neste âmbito, tem de procurar/pensar duas vezes... porque o documento está em tétum... Mas, se ele está a querer ensinar em português tem de fazer um exercício de interpretação para o português. (E5)

E justificou a sua posição, frisando que:

[os planos de aula] não permitem ao professor desenvolver a sua capacidade, a sua intelectualidade na língua em que ele o pretende fazer. E está a limitar-se, também, o professor... a orientar o professor mais para o tétum. É por isso que, de facto, eu também discordei desta aproximação. Mas, eu não tive oportunidade de fazer uma nova revisão para isto... e ali ficou... (E5)

A implementação do currículo começou em 2015, no 1.º e 2.º anos de escolaridade. Em 2016, foi alargada aos 3.º e 4.º anos e, em 2017, aos 5.º e 6.º anos. Os docentes foram recebendo formação pelo INFORDEPE, com vista a lecionarem os conteúdos curriculares e a alterarem as suas práticas pedagógicas, em particular as metodologias de ensino e a gestão da sala de aula.

Entre 2014 e 2017, o Ministério apostou na produção e na distribuição de materiais didáticos (livros para os alunos, um atlas, livros de histórias nas duas línguas oficiais e guias para os professores) e contou com o suporte da UNICEF, no sentido de “garantir a igualdade de género no currículo e na parte da saúde da saúde reprodutiva em particular. Foram usados alguns referenciais para isso” (E4). Esta fase teve, também, o apoio da agência de cooperação bilateral australiana (AusAID), a qual assumiu a distribuição dos materiais curriculares e didáticos:

Bom... Nós começámos logo, logo com os irmãos da Austrália, que ofereceram viaturas para fazer a distribuição dos materiais... Para garantir que os livros [chegavam] às montanhas, às escolas... (...) A distribuição dos materiais foi apoiada pelo governo da Austrália, através da Embaixada aqui em Timor... Para além da oferta de duas viaturas, se não me engano, também nos cederam *tablets*, para, depois, eles poderem [monitorizar] o funcionamento de tudo isto nas escolas... perceber como é que [estava] a ser feito... (Ex-Ministro, António da Conceição, E5)

Em julho de 2017, terminou o mandato do VI Governo, tendo, a 15 de setembro de 2017, tomado posse o VII Governo, um Governo sem maioria no PN. Liderado por Mari Alkatiri, o início da legislatura ficou marcado por negociações com os partidos da oposição, com o objetivo de se formar um executivo forte. Tal não foi no entanto alcançado, uma vez que FRETILIN apenas conseguiu o apoio do PD. Já o CNRT celebrou um acordo para a constituição de uma aliança de maioria parlamentar com o Partido de Libertação Popular (PLP) e com o Partido Kmanek Haburas Unidade Nasional Timor Oan (KHUNTO), o que acabou por condicionar fortemente as condições governativas e levou o Presidente da República, Francisco Lu’Olo, a 26 de janeiro de 2018, a dissolver o Parlamento Nacional e a convocar eleições antecipadas para resolver o impasse.

Na esfera educativa, o curto mandato ficou marcado pela alteração do Decreto-Lei n.º 4/2015<sup>126</sup> com o Decreto-Lei n.º 4/2018, de 14 de março (Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 14 de janeiro, promulgado a 25 de janeiro de 2018) (**Anexo 16**). Segundo a informação constante no Diploma, a proposta visava, entre outros,

---

<sup>126</sup> O mesmo sucedeu ao Decreto-Lei n.º 3/2015, de 14 de Janeiro, que aprova os currículos da educação pré-escolar.

disseminar e consolidar a utilização das línguas oficiais como línguas de ensino e de aprendizagem, aprovar um currículo nacional de base que inclui as diretrizes gerais dos componentes curriculares, aprovar um programa curricular detalhado que identifique os resultados de aprendizagem esperados e os respetivos indicadores de desempenho e, aprovar o conjunto de planos de ensino, indispensáveis à implementação do conteúdo dos componentes curriculares. (p.196)

Sublinhe-se que o Decreto-Lei n.º 4/2018 de 14 de março foi apresentado na véspera da dissolução do PN, na Reunião Extraordinária do Conselho de Ministros, pelo então Ministro da Educação e Cultura, Fernando Hanjam, e pela Vice-Ministra da Educação e Cultura, Lurdes Maria Bessa, no dia 25 de janeiro de 2018. O comunicado de imprensa emitido pela Presidência do Conselho de Ministros especifica que:

As alterações propostas visaram, em harmonia com a Constituição e com a Lei de Bases da Educação em vigor: reafirmar claramente as línguas oficiais de Timor-Leste enquanto Línguas do Sistema Educativo Nacional e Património Cultural Nacional; alterar a carga horária para o Ensino Pré-Escolar; e proceder à redistribuição da carga horária devotada ao desenvolvimento linguístico da Língua Tetum e da Língua Portuguesa, assumindo esta última o papel de língua de instrução predominante.

A este respeito Lurdes Bessa referencia a iniciativa como a medida de política educativa mais significativa do seu mandato, sublinhando o apoio dos quadros do Ministério:

Eu acho que foi o passo mais importante... Alterar o currículo do pré-escolar e do ensino básico. E o que me deu, de facto, mais ânimo neste processo foi a adesão dos principais quadros do Ministério da Educação: diretores, técnicos, assessores... Não foi difícil apresentar a ideia e a adesão foi total. Aliás, todos eles me diziam “Finalmente, vamos fazer a coisa certa”. Portanto, eu aí tive a noção total de que estava no caminho certo. E [foi] por isso que o fizemos tão rapidamente. Não houve dificuldade nenhuma, no Ministério, em avançar com esse projeto. A dedicação dos responsáveis da parte do currículo e dos diretores foi total e completa... E quando foi levada ao Conselho de Ministros, o debate, a apresentação da parte técnica foi toda feita pelo nosso Diretor do Departamento do Currículo Nacional, Fernando Gama, timorense... O debate, no Conselho de Ministros, foi intenso, muito positivo e a aprovação foi unânime. (E6)

Já em relação à equipa que estava a trabalhar no desenvolvimento curricular a Vice-Ministra destacou a sua dimensão e a sua opinião relativamente à natureza dos

materiais desenvolvidos, considerando-os pedagógica e intelectualmente desajustados e restritivos:

Havia outra coisa neste currículo que me assustava muito. Eu entrei no Ministério e havia uma equipa só de assessores australianos, americanos, portugueses, indonésios que o preparavam... Era uma equipa enorme... Também havia timorenses... A função da equipa era preparar os planos de aula. Os materiais eram preparados em inglês e, depois, traduzidos para tétum e para português! Portanto, isto fazia-me imensa confusão. Mas essa foi outra questão, foi outro desafio... Portanto, nós optámos por não renovar os contratos dessa equipa, para tratarmos do currículo e, depois, ver a melhor forma de implementação. Nós não suspendemos a implementação, apenas não renovei o contrato dessa equipa, porque os planos de aula já estavam feitos... Já estavam feitos e já estavam a ser usados. E eu, de facto, senti muita dificuldade [por parte] dos professores... Eu aproveitei os meses [do meu mandato] para visitar escolas [por] todo o país. Não só em Díli mas também fora de Díli. E senti dificuldade no uso dos planos de aula... Para já, eu própria não concordo com eles, porque [são] extremamente detalhados. Eles [dizem] diretamente ao professor o que fazer, minuto a minuto. E o que é que eu pensei... Ter aqui o professor ou ter aqui o jardineiro ou o porteiro é exatamente a mesma coisa, porque é pegar naquilo e dizer o que está ali, não é? Matam-se duas coisas que são fundamentais: a atividade do professor e o trabalho do professor, de acordo com as características das turmas e dos alunos nas turmas. Tu tens uma turma com vários alunos... tens de saber... pronto... perceber como é que... como é que são os miúdos, [de onde] vêm as dificuldades, quais são os problemas... até da comunidade, para depois saberes como é que vais trabalhar as matérias com eles. Achei muito paternalista, esta maneira de tratar os professores. (E6)

A posição assumida é, neste âmbito, muito semelhante à do Ministro da Educação do Governo anterior, António da Conceição. Para ambos, os planos de aula limitam a ação docente.

Quanto à língua de instrução, o ponto 1. do artigo 11.º, do Decreto-Lei n.º 4/2018, de 14 de março, estabelece:

1. A implementação do currículo garante às crianças a aquisição de conhecimentos linguísticos nas duas línguas oficiais, as quais constituem a base de comunicação e de integração antecipada em todos os ciclos do ensino básico, elegendo-se a língua portuguesa como língua de instrução e a língua tétum como língua de suporte. (p.197)

A política linguística educativa permanece, portanto, um elemento de grande desentendimento entre as diferentes forças políticas.

De referir, ainda, que na sequência da redação do Decreto-Lei n.º 4/2018 foi entregue uma carta, subscrita por várias organizações nacionais<sup>127</sup> e 70 cidadãos timorenses ao Presidente da RDTL, Francisco Lu’Olo, na qual estes expressaram as suas inquietações quanto às alterações introduzidas pelo Diploma e apelaram à sua não promulgação. No comunicado de imprensa<sup>128</sup> emitido a 8 de fevereiro de 2018 é destacado o seguinte:

Nós entendemos que o currículo em vigor funciona para motivar e realmente valorizar a participação dos alunos e a aprendizagem ativa. Isso é difícil de fazer se os alunos não conseguirem entender os seus professores ou até mesmo não se conseguirem expressar. Também compreendemos a importância crítica da participação dos pais na escolaridade dos seus filhos e a dificuldade de fazer essa participação acontecer se os pais não entenderem o que os seus filhos estão aprendendo. Foram feitos muitos estudos em vários países, inclusive em Timor-Leste, que apontam para o sucesso da metodologia de progressão linguística.

Os signatários do texto, segundo o comunicado, estiveram envolvidos (entre 2013 e 2017) no desenvolvimento curricular, “ficando muito surpreendidos ao ouvir sobre essas mudanças repentinas, sem qualquer consulta”.

Com as eleições antecipadas de 12 de maio de 2018, a Aliança de Mudança para o Progresso<sup>129</sup> (AMP), liderada pelos Ex-Presidentes Xanana Gusmão e Taur Matan Ruak, conseguiu 34 dos 65 mandatos do Parlamento e foi formado o VIII Governo Constitucional. A Ex-Vice-Ministra da Educação, Dulce Soares, foi empossada como Ministra da Educação, Juventude e Desporto e o Decreto-Lei n.º 4/2018, de 14 de março foi revogado com a Resolução do Parlamento Nacional n.º 9/2018, de 10 de agosto (**Anexo 17**). Desde então, a implementação do *Currículo nacional do primeiro e segundo ciclos do ensino básico* prossegue. Liderado pelo Ministério da Educação, encontra-se em curso um programa de mentoriação (o Programa ALMA), com o apoio da cooperação australiana, através da ONG internacional CATALPA. A este propósito, Dulce Soares referiu:

---

<sup>127</sup> De entre as organizações que assinaram a carta, destacam-se as Fokupers, Knua ba Labarik, Fundação Alola, ACbit, AJAR, La’o Hamutuk, Belun, Haburas, Permatil, MOFFE e a Rede de Mulheres de Timor-Leste.

<sup>128</sup> *Preocupações levantadas sobre as alterações aos currículos nacionais do pré-escolar e primário* (2018, fevereiro, 8). Comunicado de imprensa. Recuperado de <https://www.laohamutuk.org/educ/2018/NGOPR8Feb2018pt.pdf> [Consultado em dezembro, 17, 2019].

<sup>129</sup> A AMP integra três partidos, o CNRT, o PLP e o KHUNTO.



na fase da implementação, temos tido o apoio da cooperação australiana... na parte da mentoria e da observação de aulas, através do programa ALMA (antes chamado PLMP) e com o apoio da ONG Internacional CATALPA. Nós preparamos todos os livros, a formação de professores (através do INFORDEPE)... Depois, tendo em conta as experiências dos outros países, percebi que, para garantir a implementação do novo currículo, era importante fazer a mentoria. Então, quando o governo australiano nos [quis] apoiar, nós demos-lhe esta parte... Eles vão, estão com os professores e apoiam nas necessidades. Eles têm um Ipad, filma e acompanham os professores durante o processo de ensino-aprendizagem. No final, mediante as necessidades que os mentores identificam, são organizadas formações para aqueles professores nessas áreas. Os mentores são nacionais e internacionais. Neste momento, temos dois brasileiros... Internacionais são três ou quatro (brasileiros e australianos). Os outros são todos nacionais. Os brasileiros têm muita experiência na área da educação participativa. A base do nosso currículo também tem em consideração as ideias de Paulo Freyre. (E4)

Conclui-se, no quadro do exposto, que a vigência da medida vai prosseguir e que a implementação do currículo será acompanhada de uma formação docente contínua, para assegurar a sua introdução adequada nas escolas. Depreende-se, igualmente, que a divisão partidária e a ausência de consensos dos grupos de interesse poderão levar a um reagendamento da medida.

Analisando o exposto à luz da teoria das elites, verifica-se uma enorme falta de coesão partidária em relação à política linguística educativa, o que está a condicionar a capacidade política das elites. Compreende-se que a falta de consenso teve como efeitos imediatos a alteração do Diploma pela aliança FRETILIN e PD, durante o VII Governo, e a revogação desta alteração pela AMP, pouco tempo depois da indigitação do VIII Governo Constitucional.

#### **4.2.2. Perceções dos decisores políticos: mandato e medida de política**

Nos pontos anteriores observou-se em que contexto e como e porque é que o currículo do 1.º e 2.º ciclos do EB entrou novamente no debate político. Percebeu-se que a atenção ao problema foi impulsionada pelo protagonismo que os fracos resultados escolares, os baixos níveis de proficiência linguística dos alunos em língua portuguesa e as elevadas taxas de repetência e de abandono escolar assumiram com a divulgação de dados pelo ME e por atores da CID. Inferiu-se que o *Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030*, as metas neste determinadas, a mudança governativa e as ideias e recomendações disseminadas pelos grupos de interesse foram, também elas,

decisivas. Concluiu-se, igualmente, que as soluções encontradas e a reforma realizada não reúnem consensos (sociais e políticos) tanto no que diz respeito à língua de instrução como no que toca à metodologia (planos de aula e progressão linguística). Estas divergências têm marcado não só a medida de política desde o seu desenho como também as legislaturas dos VI, VII e VIII Governos Constitucionais.

Com o propósito de complementar o estudo efetuado, entrevistaram-se três dos atores que estiveram presentes no processo decisório e que têm acompanhado a implementação do novo currículo: Dulce Soares, Vice-Ministra da Educação Básica do V Governo Constitucional, Vice-Ministra da Educação I do VI Governo e Ministra da Educação VIII Governo Constitucional; António da Conceição, Ministro de Estado, Coordenador dos Assuntos Sociais e Ministro da Educação do VI Governo Constitucional; e Lurdes Bessa, Vice-Ministra da Educação e da Cultura do VII Governo Constitucional.

Os testemunhos, posições e perceções recolhidos relativamente ao(s) mandato(s) e à reforma curricular (definidas como categorias de análise) revestem-se aqui de especial importância, pois permitem confrontar resultados e intenções políticas e evidenciam as motivações e posições que caracterizaram a sua ação governativa.

O conjunto das respostas foi trabalhado com recurso ao *software* informático MaxQda. Foram definidas duas categorias e doze subcategorias (**Quadro 13**, Capítulo 3) e contabilizada a frequência com que estas últimas surgem nas respostas dos entrevistados (**Figuras 26 e 27 e Anexo 18**).

Relativamente à nomeação política, percebe-se que todos assumiram o(s) cargo(s) com sentido de responsabilidade e como um compromisso com o povo timorense. Dulce Soares referiu:

Primeiro fiquei contente. Depois surpreendida, pois eu não fazia parte do Partido e não tinha filiação a nenhum partido político. Mas, como timorense, encarei a responsabilidade e aceitei a nomeação. (E4)

Já António da Conceição relembrou as circunstâncias políticas e o propósito da sua indigitação:

Após a morte... o falecimento do saudoso Fernando La Sama de Araújo, esta pasta, politicamente e porque estávamos numa coligação, era uma pasta [que tinha sido] atribuída ao Partido Democrático... Na altura, houve outros candidatos, mas a questão que se colocou, para

além da estabilidade governativa... foi [haver] uma continuidade do Governo em si... E também por razões [relacionadas com] a língua... Foi por isso que o Sr. Xanana, na altura, me escolheu. Nomeou-me para ser o candidato [que] substituiria o falecido Fernando La Sama de Araújo. Portanto, a minha nomeação, [teve] uma razão política e também uma razão [linguística]... o português... para manter o ensino... a educação... em língua portuguesa, aqui em Timor. Outra razão foi [o facto] de o Sr. Xanana [me conhecer] por eu ter estudado, no tempo da Resistência, no Externato de São José e [por] ter uma boa relação, na altura, com o Dr. Rui, nomeado Primeiro-Ministro. Então, [tendo] em consideração todas estas razões, fui escolhido para ser o Ministro da Educação. (E5)

Lurdes Bessa, por sua vez, lembrou o restabelecimento da coerência política, em linha com as posições de Fernando La Sama e de António da Conceição:

Em primeiro lugar, achei que estava a ser colocada no sítio certo. Sempre tive uma paixão muito grande pela educação, principalmente neste país, onde eu acho que é a área em que, de facto, se deve investir, mais e melhor. Eu entendi a minha nomeação como, em primeiro, a continuação da política que estava a ser desenvolvida por La Sama e depois por António da Conceição. Como o seguimento da mesma linha... E, olhando para o Programa Político dos dois partidos que formaram o VII Governo, a FRETILIN e o PD, o Programa de Educação não varia muito... (...) Mas, achei que, de facto, era dar seguimento àquela tentativa de estabelecer, em primeiro lugar, uma política de educação correta, que é o que eu acho que nós não temos até hoje, mas, acima de tudo, dar-lhe rigor, de forma a termos um sistema de qualidade que permita formar a todos os níveis da educação. Não apenas pensar nas licenciaturas, nos mestrados, mas numa formação a todos os níveis e bem preparada... Desde a idade de terra... Portanto, desde o que nós chamamos, aqui no país, de pré-escolar. (E6)

No que se refere aos maiores desafios do mandato, é interessante observar que enquanto Dulce Soares mencionou a adaptação ao sistema público, a familiarização com o programa governativo (aquando da sua 1.<sup>a</sup> nomeação) e a sua respetiva materialização, António da Conceição e Lurdes Bessa distinguiram as limitações na delineação de medidas que marcaram o curto período das suas missões e que decorreram do contexto político da altura:

O maior desafio, para mim, na altura, foi [o facto] de o período [ter sido] muito curto. E depois, foi o ter de [tomar] uma posição... Ou se continuava a política já existente ou se ajustava e [se introduziam] algumas mudanças dentro do Ministério da Educação. (António da Conceição, Ex-Ministro de Estado, Coordenador dos Assuntos Sociais e Ministro da Educação, E5)

O principal desafio foi saber se havia ou não havia um Orçamento e a aprovação do Programa para permitir a governação. Nós, basicamente, estivemos nove meses em gestão, não é? A tentar aguentar e a tentar dar um sinal de normalidade ao país... Porque as crises políticas afetam o país no seu todo... Mas, também, ter a possibilidade de, de facto, implementar um Programa sólido, que nos desse para governar cinco anos. Mas, esse foi, para mim, o principal desafio... Foi não ter a certeza do que poderíamos fazer... (Lurdes Bessa, Ex-Vice-Ministra da Educação e da Cultura, E6)

Note-se que António da Conceição fez menção às tensões e aos diferendos gerados pelo início do projeto EMBLI, apontando-o como um desafio do seu mandato:

Na altura, já tinham sido iniciados os projetos da introdução da língua materna nas escolas. Não em todas as escolas, mas em três regiões (Lospalos, Manatuto e Oecusse). [Este] foi também um desafio na altura, porque as pessoas começavam já a interpretar [que] a adoção deste mecanismo [era] já uma política para influenciar o processo da educação aqui em Timor-Leste. E tive de encarar toda essa dificuldade, porque, por um lado, eu sempre [defendi] a posição de que a educação teria de [se] aprofundar mais [em] língua portuguesa, em vez de ser nas línguas maternas... Porque, para mim, a língua materna é um meio de aprender, mas também uma [forma] de identificar cada um na base do seu município ou na base do seu grupo étnico... o que não favorece muito a unidade nacional do país. Portanto, [estes] foram os grandes desafios na altura... (E5)

Com relação às medidas de política, retém-se o facto de Dulce Soares aludir à conformidade da revisão curricular com o instituído no Programa do V Governo Constitucional:

Como já referi, recebi a responsabilidade de me dedicar à educação pré-escolar e do ensino básico. Portanto, tinha competências para definir políticas para estas duas áreas, apesar da responsabilidade máxima ser do Ministro. Mas, bom... deram-me competências para liderar a revisão do currículo. Uma das razões, [foi o facto] de no Programa do Governo já aparecer a [necessidade] de se fazer uma revisão curricular ao nível do pré-escolar e do ensino básico. Esta foi a maior medida... Foi o maior projeto que liderei até pelo impacto que [teve] e ainda tem. (E4)

António da Conceição salientou iniciativas concernentes à língua portuguesa:

Eu insisti e tive sempre esta convicção de construir uma nova sociedade... E eu penso que a educação terá de ser uma educação orientada para a construção de uma sociedade para o futuro

e não para o presente... Não é para nos acomodarmos ao que estamos a viver agora... Se de facto temos dificuldades na língua, temos dificuldades em que a educação [possua] uma boa qualidade... [Isto é] a realidade que estamos a viver... Mas, isto não pode ser argumento para justificar o que se pretende fazer para o futuro. Foi por isso mesmo que eu introduzi a obrigatoriedade de [se] usar a língua portuguesa nos recintos das escolas, dentro das salas de aula... Também defendi que as línguas oficiais devem ser praticadas em todas as circunstâncias, onde se desempenham funções... os professores terão de continuar a manter este hábito de falar para os estudantes em língua portuguesa, devem discursar em língua portuguesa... nas cerimónias do içar da bandeira das segundas-feiras... Temos de praticar sempre o uso da língua portuguesa em todas as cerimónias, como uma forma de levar as pessoas a [se] acostumarem àquilo que se pretende fazer. Mas, não foi fácil, devido à falta de controlo e tudo mais... Sobretudo nos municípios. Então, parece[-me] que não [tivemos] um grande sucesso. (E5)

e à organização do 3.º Congresso da Educação, com o intuito de se analisar e debater a situação da educação, nomeadamente a questão linguística, a formação de professores e a relevância das políticas educativas concretizadas ou em curso de implementação:

[Para além disso], o que eu consegui também impor, na altura, foi a realização do 3.º Congresso da Educação. A realização do 3.º Congresso da Educação foi mais para analisar a situação... as [opções] políticas para o ensino nas escolas... [Perceber] se estava verdadeiramente ajustada ou não. Porque, se [quisermos] que a nossa educação seja uma educação de qualidade e se [quisermos] que os estudantes que entram nas universidades [comecem] a ter um espírito crítico, de análise... eles terão de [se] habituar também às leituras... e as leituras que terão de fazer, não [as] podem fazer em língua tétum, nem sequer nas línguas maternas. Terá de ser em línguas de [grande difusão]. [Foi] neste âmbito que eu realizei o 3.º Congresso... Depois, identificámos os problemas e as [formas] de melhorar o ensino aqui em Timor-Leste... Identificámos que um problema fulcral é a formação dos professores... Terá de [haver] uma escola de raiz, onde poderemos [formar] professores de qualidade e [com] competências para poder exercer o seu papel de professor. Se não tivermos um professor de qualidade e competente, também não se pode garantir um ensino de qualidade nas escolas. (E5)

Lurdes Bessa aludiu à alteração ao currículo como a medida de política mais importante do seu curto mandato, frisando o apoio encontrado no Ministério e no Conselho de Ministros:

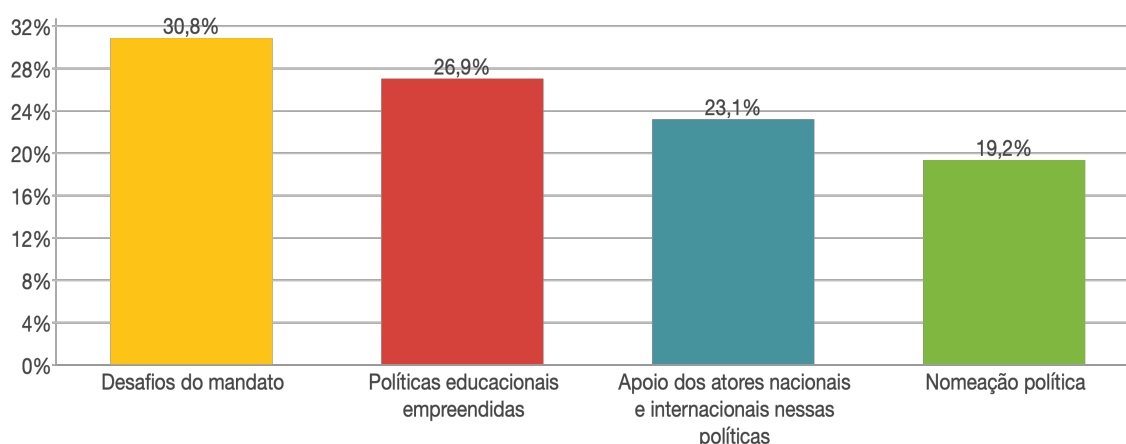
A alteração que fiz ao currículo, sem dúvida. Eu acho que foi o passo mais importante... Alterar o currículo do pré-escolar e do ensino básico. E o que me deu, de facto, mais ânimo neste processo foi a adesão dos principais quadros do Ministério da Educação: diretores, técnicos, assessores... Não foi difícil apresentar a ideia e a adesão foi total. Aliás, todos eles me diziam “Finalmente, vamos fazer a coisa certa”. Portanto, eu aí tive a noção total de que estava no caminho certo. E [foi] por isso que o fizemos tão rapidamente. Não houve dificuldade nenhuma, no Ministério, em avançar com esse projeto. A dedicação dos responsáveis da parte do currículo e dos diretores foi total e completa... E quando foi levada ao Conselho de Ministros, o debate, a apresentação da parte técnica, foi toda feita pelo nosso Diretor do Departamento do Currículo Nacional, Fernando Gama, timorense... O debate, no Conselho de Ministros, foi intenso, muito positivo e a aprovação foi unânime. (E6)

Registe-se, igualmente, a menção ao Diretor do Currículo Nacional, responsável pela apresentação da alteração da medida em Conselho de Ministros e indicativa do contributo dos quadros ministeriais.

No que toca ao apoio de atores nacionais e internacionais, Dulce Soares lembrou o papel (i) dos consultores timorenses e internacionais contratados para a elaboração dos documentos estruturantes e dos materiais didáticos; (ii) de ONG nacionais e internacionais, de alguns líderes timorenses e da comunidade no processo de consulta; (iii) da cooperação australiana na mentorização, na fase de implementação. Quanto a António da Conceição, este destacou o apoio de Portugal e do Brasil. Já Lurdes Bessa distinguiu o apoio dos assessores timorenses e de dois assessores portugueses:

Foram principalmente atores nacionais... Como digo, a nossa equipa do currículo, o Sr. Diretor, Fernando Gama... Tínhamos assessores timorenses no currículo, em quem eu apostei imenso... E, de facto, não me arrependo, porque fizeram um trabalho excecional, com a ajuda de dois assessores portugueses... (E6)

**Figura 26: Percepções dos decisores políticos – mandato – estatística de subcategorias**



Fonte: Elaborado pela investigadora com recurso ao *software* MaxQda

Olhando para as respostas relativas à revisão curricular, compreende-se, conforme já fora indicado, que a atenção ao problema do 1.º e 2.º ciclo resultou dos dados recolhidos e divulgados e de uma preocupação em melhorar a qualidade da educação e do ensino. Não obstante, conclui-se que as soluções encontradas não decorreram de entendimentos do conjunto das forças políticas, motivando tensões entre os Governos e intensos debates no Parlamento Nacional e entre as elites.

Dulce Soares, a quem competiu a tomada de decisão, lembrou que o desenho desta medida visou cumprir um dos objetivos do Programa do V Governo e sublinhou que a sua preocupação era “fazer com que as crianças [aprendessem]... Só isto... E, para mim, para uma criança aprender, ela tem de compreender o que está a ser ensinado” (E4). Como tal, defendeu que a alteração da língua de instrução era indispensável. Advogou, igualmente, que a progressão linguística é o melhor caminho para o bilinguismo e que os planos de aula permitem minimizar os efeitos da falta de formação pedagógica de muitos dos docentes que se encontram no sistema.

António da Conceição, por seu turno, sustentou o ensino em português e o recurso à língua tétum e às línguas nacionais apenas quando necessário e como suporte à aprendizagem. Considerou, ainda, que os planos de aula limitam a atividade docente, ao determinar como e o que ensinar: “Defendo que o professor deve ter criatividade... liberdade [para decidir] como pode levar os estudantes a aprender. Os planos de aula elaborados para este currículo indicam exatamente o que o professor deve fazer, o que

limita muito o professor” (E5). E reforçou a sua posição, assinalando que os professores discordam da medida desenhada e em curso de implementação

Os professores também lamentaram... Lamentaram, porque isto estava tudo escrito em tétum... traduzido para tétum... de maneira que [tiveram] de se ajustar a tudo isto. Assim, embora, [possa] talvez ter facilitado o seu trabalho, como professores, no pensamento deles e na visão que eles têm do entendimento no domínio da língua portuguesa em si, isto [passou] a ser um obstáculo. Por isso, resistiram... (E5)

Já Lurdes Bessa distinguiu as ilações retiradas das visitas às escolas e das observações de aula realizadas

Eu aproveitei os meses [do meu mandato] para visitar escolas [por] todo o país. Não só em Díli mas também fora de Díli. E senti dificuldade no uso dos planos de aula... Para já, eu própria não concordo com eles, porque [são] extremamente detalhados. Eles [dizem] diretamente ao professor o que fazer, minuto a minuto. E o que é que pensei... Ter aqui o professor ou ter aqui o jardineiro ou o porteiro é exatamente a mesma coisa, porque é pegar naquilo e dizer o que está ali, não é? Matam-se duas coisas que são fundamentais: a atividade do professor e o trabalho do professor, de acordo com as características das turmas e dos alunos nas turmas. (Ex-Vice-Ministra da Educação e da Cultura, Lurdes Bessa, E6)

A este respeito lembrou que os discentes devem estar no centro do processo de ensino-aprendizagem e que os docentes devem planificar as suas aulas em função das características, especificidades e dificuldades dos alunos. Logo, não se podem limitar a seguir um plano de aula previamente determinado:

Tu tens uma turma com vários alunos... tens de saber... pronto... perceber como é que... como é que são os miúdos, [de onde] vêm as dificuldades, quais são os problemas... até da comunidade, para depois saberes como é que vais trabalhar as matérias com eles. Achei muito paternalista, esta maneira de tratar os professores. (Ex-Vice-Ministra da Educação e da Cultura, Lurdes Bessa, E6)

No que concerne à falta de formação dos docentes, considerou que as iniciativas empreendidas até ao momento não permitiram atingir os objetivos ambicionados e defendeu (i) a revisão da carreira docente, com a colocação na reforma dos professores com uma idade avançada; (ii) a reciclagem dos profissionais sem formação pedagógica adequada; e (iii) a integração dos jovens licenciados no sistema:



Por outro lado, e este é um desafio que eu acho que é um dos problemas principais que o nosso Ministério da Educação, que o nosso sistema de educação tem, são os professores em si. Porque, de facto, quando começamos a ver a qualidade dos professores, aí, se calhar, pensa-se... “Às tantas é por causa disto que se fazem estes planos de aula”. Porque, de facto, há professores, que foram verdadeiros heróis na altura em que foi necessário dar um sentido de normalidade até ao país... Pegar nas crianças e pô-las na escola... Não havia professores... Foram pessoas que se [voluntariaram] e estiveram anos [como] voluntários a garantir esta dita normalidade. E, depois, é evidente que o sistema não teve coragem... “Olha, agora já não precisamos de ti, podes ir embora”... Continuaram no sistema, não é... Foi preciso absorvê-los a todos no sistema. Mas, a formação que lhes foi dada ao longo dos anos não resultou... não resultou. E nós continuamos a ter um número enorme de professores sem competências... Sem competências para ensinar, sem competências pedagógicas. Ora, isso era a primeira coisa a combater... Aliás, uma orientação que nós tínhamos no Ministério era proceder a uma reciclagem, a nível nacional, dos professores. Portanto, fazer uma triagem. Havia professores em tempo de reforma que estavam a dar aulas, porque o nosso sistema de reforma também não funciona... E entre estar a garantir as aulas e ir para casa sem nada, continuam no sistema como professores, continuam a assumir turmas... A ausência dos professores é imensa, muita dela gerada por esta questão... Temos professores com setenta e muitos anos, oitenta anos, ainda no sistema. Portanto, [é necessário] reformar quem está em idade de reforma e, depois, reciclar... Não mandar ninguém para casa, porque, de facto somos todos humanos... Isso é uma questão a ter em conta... Mas ver dentro do sistema da administração... Colocá-los devidamente... em serviços de administração, aproveitar o próprio processo... que agora, parece-me, estar estagnado, mas enfim... o processo de descentralização... Porque, no processo de descentralização, havia a previsão de se recrutarem funcionários para os municípios locais... E, então, direccionar professores que não têm as competências para esses tipos de serviços e, depois, aproveitar esta nova geração. A UNTL forma professores, todos os anos, às centenas, que depois não são absorvidos pelo sistema, porque o sistema está sobrelotado e não tem como absorvê-los. Então, estamos a perder sangue novo, com uma formação já melhor, não é... Porque a UNTL é a universidade que nos consegue dar uma formação com o mínimo de qualidade no país... Portanto, aí sim, o Ministério pode continuar a apostar na formação, mas aposta na formação de professores novos, que, depois, vão dar o seu retorno... (...)

(Ex-Vice-Ministra da Educação e da Cultura, Lurdes Bessa, E6)

Em referência à matriz curricular e aos documentos estruturantes desenvolvidos (programas, manuais e guias...) para o 1.º e 2.º ciclos do EB, enquanto António da Conceição considerou que estes devem ser revistos, pois “limitam muito o trabalho do professor” (E5), Lurdes Bessa defendeu que os instrumentos produzidos não respeitam a *Lei de Bases da Educação*, nem a *Constituição da RDTL*:

A Constituição é clara em relação à Educação, em relação ao ensino e em relação às línguas. A Lei de Bases da Educação é clara, também. O currículo aprovado é que não estava de acordo com a Lei de Bases e, por isso, havia que fazer o ajustamento. Precisamente por causa disso... A própria Lei de Bases diz que a língua de ensino deve ser o português. Portanto, os materiais e todos os documentos produzidos não respeitavam nem a Lei de Bases da Educação nem a Constituição do nosso país. (E7)

Quanto à questão linguística, a divergência de posições é notória. Dulce Soares reconheceu o tétum como uma língua que possibilita o acesso ao conhecimento e a melhoria dos resultados das crianças timorenses:

Mas, teoricamente... linguisticamente... quando uma língua permite às pessoas falarem umas com as outras e existe compreensão, então é uma língua... Se não [tivesse] estrutura, eu [falaria] e as outras pessoas não me [compreenderiam]. Ora, quando as pessoas utilizam a língua tétum toda a gente se entende... [Para além disso], os Censos mostraram que apenas uma pequena percentagem das crianças timorenses fala e compreende português. Então, eu não podia deixar que esta situação [continuasse]. Queremos que as crianças timorenses aprendam... E para aprender a criança tem de interagir na sala de aula, com o professor... Os pais têm de poder apoiar em casa e para isso também têm de compreender o que está escrito nos livros. Então, se os professores não compreendem português e se os pais também não compreendem português como é que as crianças podem aprender? (Ex-Ministra da Educação Juventude e Desporto, Dulce Soares, E4)

Já António da Conceição e Lurdes Bessa defendem a opção pelo ensino em português, uma língua rica e de grande difusão, que, na sua ótica, permite aos alunos a obtenção de um leque mais abrangente de informações e de saberes, mas também desenvolver as competências analítica e argumentativa:

Se [quisermos] que a nossa educação seja uma educação de qualidade e se [quisermos] que os estudantes que entram nas universidades [comecem] a ter um espírito crítico, de análise... eles terão de [se] habituar também às leituras... e as leituras que terão de fazer, não [as] podem fazer em língua tétum, nem sequer nas línguas maternas. Terá de ser em línguas de [grande difusão]. (António da Conceição, Ex-Ministro de Estado, Coordenador dos Assuntos Sociais e Ministro da Educação, E5)

A diferença é que o português é uma língua estruturada... É uma língua em que tu vais à internet e tu podes fazer pesquisas e tens trabalhos publicados... Uma série vasta de material à disposição. A língua tétum precisa de ser desenvolvida, precisa de ser implementada, precisa

de ser trabalhada... (...) A estrutura do tétum é uma estrutura simples... muito simples... E o que nós queremos é dar ferramentas à nossa nova geração para desenvolver a capacidade de raciocínio, a capacidade de pensar, a capacidade analítica, a capacidade crítica... E se se tem acesso a uma língua estruturada, complexa, que pode ajudar a desenvolver essas competências porque não optar por ela? (Ex-Vice-Ministra da Educação e da Cultura, Lurdes Bessa, E6)

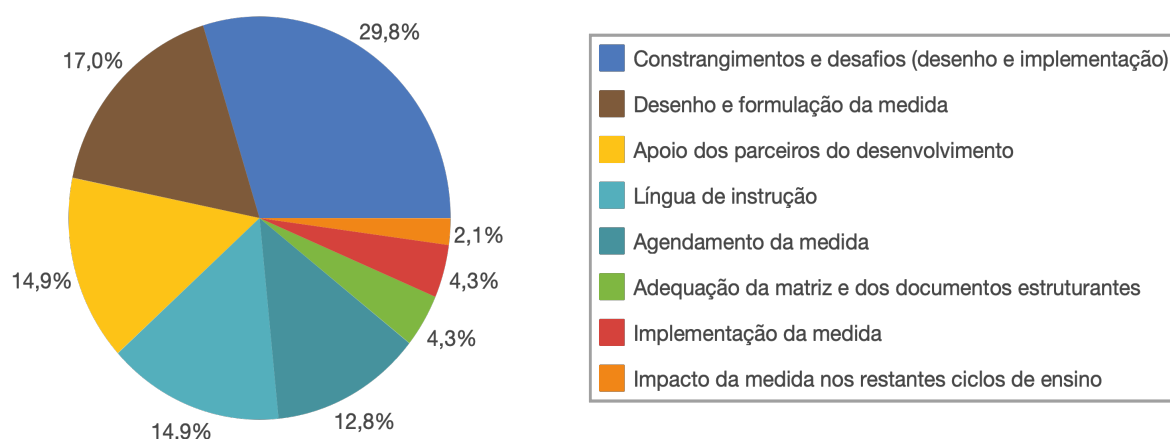
Sublinham, também, que, a par do tétum, o português faz parte da história e da identidade dos timorenses:

...é parte da nossa identidade (...) (António da Conceição, Ex-Ministro de Estado, Coordenador dos Assuntos Sociais e Ministro da Educação, E5)

Se [foi] uma língua que escolhemos para língua oficial... E não só... faz parte da nossa história, faz parte da nossa identidade. (Ex-Vice-Ministra da Educação e da Cultura, Lurdes Bessa, E6)

E, como tal, deve ser aprendida, falada e utilizada pelos cidadãos desde a infância.

**Figura 27: Perceções dos decisores políticos – 2.<sup>a</sup> reforma curricular do 1.<sup>o</sup> e 2.<sup>o</sup> ciclos do EB – estatística de subcategorias**



Fonte: Elaborado pela investigadora com recurso ao *software* MaxQda

Atentando na nuvem de palavras<sup>130</sup> (Figura 28), observa-se a frequência e o valor que as noções *professores*, *educação*, *língua(s)* e *currículo* ganharam no discurso

<sup>130</sup> Frequência mínima de ocorrências: 15. Número de palavras: 12.

dos ex-governantes para expressarem as suas opiniões e posições no âmbito do seu mandato e da reforma curricular analisada.

**Figura 28: Percepções dos decisores políticos – mandato e medida – frequência e valor das palavras**



Fonte: Elaborado pela investigadora com recurso ao *software* MaxQda

#### **4.2.3. Ação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**

A análise da emergência do problema, de como este integrou a agenda governativa, da escolha da solução e do decurso da formulação e concretização da medida permitiram compreender que os atores da CID e a comunidade científica assumiram um papel determinante ao longo do ciclo político. Este envolvimento apresenta uma configuração distinta da observada na 1.<sup>a</sup> reforma curricular, não se podendo considerar que tenha havido uma intervenção direta no processo decisório. De facto, a iniciativa de trazer de novo para o debate político as questões do currículo do 1.º e 2.º ciclos do EB e da língua de instrução foi do V Governo Constitucional, ao inscrevê-las no seu Programa.

A pertinência desta revisão não deixa, no entanto, de ter sido indiretamente despertada por agentes da CID e por peritos e académicos que partilhavam a percepção de que a melhoria dos resultados dos alunos, da qualidade da educação primária e do acesso ao ensino passavam pela reforma do currículo em vigor e pela alteração da política linguística educativa empreendida desde a independência. Conforme já

apontado, os pareceres destes atores sempre foram muitos críticos às opções tomadas pelos decisores no que respeita ao 1.º currículo nacional para a educação primária. Assente no entendimento de que os discentes deveriam iniciar a sua escolarização numa língua em que eram proficientes, esta posição predominava no espaço público e político e materializou-se, entre outros, (i) na publicação regular de estudos sobre a situação da educação em Timor-Leste (ex.: *Educação multilingue baseada na língua materna – Política nacional* (2011)); (ii) na (co)organização de seminários e de conferências que ativaram políticas bem-sucedidas em contextos similares e a disseminação de modelos suscetíveis de melhorar práticas (ex.: Conferência *Ajudar as crianças a aprender: Uma conferência internacional sobre educação bilingue em Timor-Leste*); (iii) na implementação de projetos-piloto (ex.: projeto EMBLI) e de programas de ensino paralelos (ex.: “Programa de Educação e Alfabetização”, da Fundasaun Alola; “Mai Hatene Tetun Program”, da ONG Mary Mackillop International); (iv) na cooperação técnica (ex.: BM, UNESCO, UNICEF, AusAID); e (v) na formação de recursos humanos (ex.: BM, UNESCO, UNICEF, AusAID).

Mobilizando o modelo de ação definido no quadro analítico, constata-se que às condições de atuação da CID estiveram subjacentes: (i) a dinâmica interna das organizações multilaterais, das agências de cooperação bilateral e das ONG (UNESCO, UNICEF, AusAID, Fundasaun Alola, Mary Mackillop International...); (ii) o grau de legitimidade que os atores foram adquirindo no terreno, nomeadamente as ONG; (iii) a propensão dos parceiros de desenvolvimento em se unirem em torno de propósitos comuns (UNESCO, UNICEF, AusAID, Fundasaun Alola, Mary Mackillop International...); e (iv) a capacidade de inovação do país (maior abertura dos Governos à mudança nas políticas).

No que respeita aos meios, retém-se que as redes de comunicação internacionais, o poder económico e a legitimidade no cenário internacional que caracterizam os atores supramencionados foram determinantes na propagação das suas visões e no poder de influência que alcançaram nos espaços de decisão. Já a diversidade de instrumentos utilizada proporcionou a difusão de ideias e de práticas.

Entende-se que, nas etapas de emergência, agendamento e formulação da medida, a influência da CID passou pela comunicação e pela disseminação de ideias. Encarados como fontes confiáveis de informação no discurso internacional, a UNESCO, a UNICEF e os restantes parceiros (através de académicos e de redes altamente especializadas) contribuíram para a entrada do problema na agenda e

apresentaram pistas de resolução (estudos, recomendações e alternativas políticas). A esta ação da CID acresceram, como já foi sublinhado, um contexto político favorável à mudança e a necessidade de legitimação internacional de uma medida que ainda hoje divide os partidos, as elites e a população.

No que toca à legitimação, há que assinalar a expansão do apoio internacional na fase de implementação (BM, UNICEF, UNESCO, AusAID, Fundasaun Alola...), com os V e VI Governos, e a suspensão desse apoio e do diálogo com o VII Governo, após revogação do Diploma, o que indicia tomadas de posição política que ultrapassam os interesses nacionais e que apontam para tentativas de ingerência indireta.

Detendo a atenção na natureza do envolvimento da CID, verifica-se que as suas intervenções propiciaram a ocorrência de processos de difusão de políticas. Assim, recuperando a proposta de Bush e Jörgens (2005a, 2005b, 2012), entende-se que a resolução do problema curricular passou pela adoção voluntária e unilateral de uma inovação política comunicada no sistema internacional e divulgada no contexto nacional. Esta adoção decorreu da urgência em encontrar soluções concretas para os problemas persistentes no setor e da preferência por uma rutura com a política anterior. Rutura esta que, infere-se, se materializou com a introdução dos planos de aula (alteração metodológica) e com a mudança da língua de instrução (política linguística educativa). A observação da forma como o conhecimento e as ideias foram assimilados, permite perceber que se procuraram, além-fronteiras, pistas de resposta para um problema complexo e que, em situações comparáveis, tiveram um impacto satisfatório:

Logo na primeira semana do meu mandato, organizámos um encontro, o *Education Summit*, para o qual convidámos palestrantes de Singapura, de Minas Gerais do Brasil, da Coreia do Sul e da Finlândia. Escolhemos pessoas de nações que têm bons resultados na educação, depois de [terem tido], no passado, resultados baixos. Todos eles partilharam a [sua] experiência... Naquela altura, uma das coisas de que eu gostei muito e que existia na Coreia do Sul e na Finlândia foi os planos de aula, planos-licção para todas as áreas... para responder à situação dos professores [que estavam no sistema] e que não [tinham formação como professores]. Como em Timor... (Ex-Vice-Ministra e Ex-Ministra, Dulce Soares, E4)

inscrevendo o processo de difusão na categoria da aprendizagem racional limitada (*boundedly rational learning*) a que a literatura alude (Bush e Jörgens, 2005a, 2005b, 2012).

Importa, contudo, dizer que apesar de o Ministério da Educação defender o lema “country-owned, country-led” e de a revisão ter sucedido sem recurso a financiamento e a apoio externos (recorde-se que a AusAID propôs um programa de cooperação neste âmbito e que o mesmo foi rejeitado), houve necessidade de recrutar peritos internacionais para desenvolver os currículos, os conteúdos programáticos, os planos de aula e os restantes materiais didáticos; para supervisionar a formação docente; e para acompanhar a sua correta apropriação e utilização em sala de aula. Por conseguinte, considera-se que o envolvimento de consultores estrangeiros e a falta de formação dos recursos humanos nacionais proporcionaram, nas fases da formulação e da implementação, a transferência de conhecimentos e a sua adaptação ao contexto específico de Timor-Leste.

Alargando a esfera de análise a todo o setor educativo, verifica-se, na linha do observado no ponto 3.5. do Capítulo 3, uma continuidade nas intervenções da CID, designadamente: (i) na gestão financeira e no planeamento em educação (BM); (ii) na formulação de políticas de educação de qualidade (BM); (iii) no desenho, na monitorização e na avaliação de políticas e de planos de ação e na administração escolar (UNICEF, AusAID, Fundasaun Alola...); (iv) na gestão, monitorização e avaliação de projetos (BM...); (v) no fortalecimento da liderança e das competências dos diretores das escolas (BM, CP...); (vi) na consolidação da formação de professores (BM, CP, Cooperação Brasileira...); (vii) na formação em língua portuguesa (CP e Cooperação Brasileira); (viii) no desenvolvimento de currículos e materiais didáticos (UNICEF, CP, CARE Internacional...); (ix) na capacitação dos recursos humanos em domínios como a liderança, coordenação e supervisão (BM); (x) na revisão, divulgação de diretrizes, documentação e material didático nas línguas nacionais (UNESCO); (xi) na produção de materiais nas línguas nacionais (UNESCO, AusAID, CARE Internacional, Fundasaun Alola, Mary Mackillop...); e (xii) na implementação de programas de educação e de alfabetização em língua tétum (Fundasaun Alola, Mary Mackillop International, World Vision...).

A análise das perceções recolhidas junto dos decisores políticos que ocuparam a pasta da educação no V, VI, VII e VIII Governos relativas à ação da CID (trabalhadas com recurso ao *software* informático MaxQda, de acordo com a categoria e subcategorias explicitadas no **Quadro 15** (Capítulo 3)), confirma as inferências anteriores e permite compreender as motivações, as intenções e as opções dos parceiros de desenvolvimento.

No que se refere à sua resposta às necessidades identificadas pelo ME, Dulce Soares fez referência ao contributo da UNICEF e da UNESCO, distinguindo o apoio das organizações na formação de professores em ciências e matemática. António da Conceição, quanto a ele, apontou a ajuda (i) de Portugal e do Brasil na consolidação e no fortalecimento da língua portuguesa no sistema educativo; e (ii) da Austrália na distribuição dos materiais elaborados no quadro da reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB. Já Lurdes Bessa mencionou dois projetos que considera pertinentes e alinhados com as prioridades nacionais: o Projeto *Peace Corps* (cooperação bilateral EUA-Timor) e o Projeto CAFE (Portugal-Timor):

Agora, para mim houve uma situação que foi muito positiva e que continua até agora... a dos Estados Unidos, do *Peace Corps*, procurada por mim, porque eles têm um projeto de voluntariado muito interessante. Eles colocam voluntários nos vários municípios, em várias áreas... Eles trabalham muito na área da agricultura, do desenvolvimento económico... Estão a apostar muito no desenvolvimento económico e na sustentabilidade dos pequenos projetos... Trabalham com as comunidades... E queriam aumentar o ensino da língua inglesa, no nível secundário... Ora, eu achei isso muito interessante, porque, em primeiro lugar, nós queremos ser um país membro da ASEAN, portanto temos de desenvolver as capacidades em língua inglesa, já que a língua oficial da ASEAN é a língua inglesa. Segundo, há muitas oportunidades de bolsas de estudo [para] a Nova Zelândia, a Austrália, os Estados Unidos, as Filipinas... e tem de se dominar o inglês. (...) Então, na altura, eu pensei “ter voluntários americanos, que são jovens, nas comunidades, inseridos numa escola secundária como professor de inglês e a trabalhar com um professor timorense, diretamente com aquelas crianças, ia ter um impacto fantástico!” Não só em termos culturais, o que é bom para abrir as mentes, mas no ensino da própria língua, no nível secundário... para, depois, alargar os seus horizontes. E avançou... Há umas semanas atrás, estive com uma senhora da embaixada e perguntei-lhe. Ela disse que já tinham voluntários no terreno e que estão a avançar. Portanto, [este projeto] foi feito em coordenação com o Ministério. Foi o Ministério que disse os termos, eu nomeei um ponto de ligação para ir às escolas... Tudo feito em estreita coordenação e com a liderança do Ministério, não com um diretor ou com outro... Porque se há uma liderança é por aí que tem de se começar... Eu acho que esse é um projeto interessante e que tem pernas para andar. E [tem] um impacto... Desconcentrar Díli, sair do [local] onde estão as oportunidades todas e criar espaço para emergirem mentes extraordinárias, que, tenho a certeza, estão por todo país, mas acabam por não ter espaço para se [evidenciarem]. (E6)

Para mim, o melhor projeto de cooperação na área da educação é o projeto CAFE, embora não esteja... não estivesse, na altura em que eu trabalhei com eles, a ser maximizado nas suas vertentes todas. (...) Para mim, [o CAFE] é o melhor projeto. (E6)



Estas duas ações são, igualmente, ilustrativas da definição conjunta do âmbito das intervenções da CID e exemplos de projetos coordenados por TL e do cumprimento, pelos parceiros, dos compromissos assumidos. Para além destes, Dulce Soares aludiu ao Projeto *Parceria Global para a Educação*, com o BM, e cuja natureza dos apoios ainda se encontra em discussão (discussão que já dura há três anos). Quanto a António da Conceição, este lembrou a análise efetuada ao sistema educativo liderada por timorenses, com o apoio do BM e de académicos portugueses.

Os decisores políticos indicaram, contudo, (i) problemas de alinhamento dos programas com as prioridades governativas e dificuldades por parte dos Governos em supervisionar e coordenar as intervenções da CID:

Nos meus mandatos lembro-me de termos tido problemas com a UNESCO Bangucoque sobre a formação... A proposta apresentada pela UNESCO Bangucoque não estava de acordo com as nossas necessidades, nem com o Programa do Governo. Propuseram-se alterações à proposta para [esta] estar alinhada às necessidades do Ministério, mas não foi fácil conseguir que as alterações fossem aceites. Demorou alguns meses. (Ex-Ministra da Educação, Juventude e Desporto, Dulce Soares, E4)

e (ii) tentativas de ingerência por parte de alguns atores internacionais:

A proposta do governo australiano “Aprende” que queria apoiar o Ministério na elaboração do currículo e na gestão das escolas não foi para a frente... e a minha cooperação com o Embaixador da Austrália até ficou tremida durante quase dois anos. Mas eu sempre defendi que não queria dinheiro e que a maneira de fazer tinha de ser timorense. Eu também [sabia] como [podia] fazer a reforma... (Ex-Ministra da Educação, Juventude e Desporto, Dulce Soares, E4)

Quanto às intervenções das organizações (ministérios, organizações multilaterais, ONG, grupos de *friendships*...), agora têm de passar sempre pelo Ministério. Nós não queremos que as organizações entrem nas escolas e interrompam as aulas com os seus programas. Por isso, agora têm de ter uma autorização do Ministério e nós temos de saber o que é que as organizações querem ir fazer às escolas. Temos de gerir todos os apoios com muita cautela... (Ex-Ministra da Educação, Juventude e Desporto, Dulce Soares, E4)

É noutros parceiros que interpreto influências... [Esses] não estão a uniformizar as suas políticas com a política do país. O que se [verifica] é que usam outros mecanismos... como por exemplo, a introdução da língua materna pela UNICEF. (...) [Em relação] ao Banco

Mundial, eu não vejo muita interferência no processo de desenvolvimento da educação, embora exista a tendência de fazer comparações com as metodologias e as aproximações [utilizadas] noutros países, para se dar razão àquilo que pretendem fazer. Mas também, para mim, se esta for apenas uma forma de aproximação para, depois, nós [a] adaptarmos à nossa realidade, [isso] é outra coisa. Mas estas aproximações... como se fosse o que se deve também aplicar a Timor... (António da Conceição, Ex-Ministro de Estado, Coordenador dos Assuntos Sociais e Ministro da Educação, E5)

A cooperação com o Ministério da Educação é enorme, só que cada um faz o que acha que tem de fazer. O Programa *Halimar* com a Nova Zelândia... *Halimar*, *Halimar*, do pré-escolar. Portanto... estava na altura de ser revisto... não chegou a ser revisto... não o queriam rever comigo, evidentemente... E estavam, portanto, a trabalhar com o Banco Mundial para abrir a formação de professores para o pré-escolar, com uma universidade australiana, em tétum e em inglês. Quando nós pedimos para ser feita com a UNTL, com a UNTL a liderar o processo... e a UNTL [optou] por uma universidade portuguesa, o Minho, com o apoio do Professor Pacheco, um nome de referência em Portugal nesta área, o Banco Mundial e as cooperações australiana e neozelandesa retiraram o apoio. Não financiaram... Não financiaram e, acho que, não executaram esse dinheiro até agora. Mas pronto, eu fiquei muito confusa com a cooperação. De facto, pareceu-me, esta foi a minha sensação naqueles nove meses, pareceu-me haver muitas quintas dentro do Ministério... (Ex-Vice-Ministra da Educação e da Cultura, Lurdes Bessa, E6)

Eu cheguei a passar aqui no Plaza e ver um anúncio do Ministério da Educação, sobre uma reunião promovida pelas cooperações australiana e neozelandesa com inspetores escolares dos vários municípios, sem nós termos qualquer conhecimento sobre o que é que se estava a passar. Portanto, pareceu-me que cada um era dono da sua quinta. E isso pareceu-me errado. (Ex-Vice-Ministra da Educação e da Cultura, Lurdes Bessa, E6)

Note-se que os três decisores políticos salientaram a importância de os diferentes parceiros (i) respeitarem a política interna da RDTL; (ii) delinearem os seus programas de cooperação de acordo com os planos estratégicos e com as prioridades internas; e (iii) concederem a coordenação das suas ações a nacionais:

Em relação à cooperação, os parceiros têm de compreender que nós temos um lema “country-owned, country-led”... Nós temos um Plano Estratégico, nós temos um Programa Governativo... Se [eles] têm dinheiro e se [eles] querem apoiar, tudo bem... mas de acordo com o que nós queremos. Eles tentam sempre encaixar alguma coisa... por exemplo o recrutamento do pessoal deles... (Ex-Ministra da Educação, Juventude e Desporto, Dulce Soares, E4)

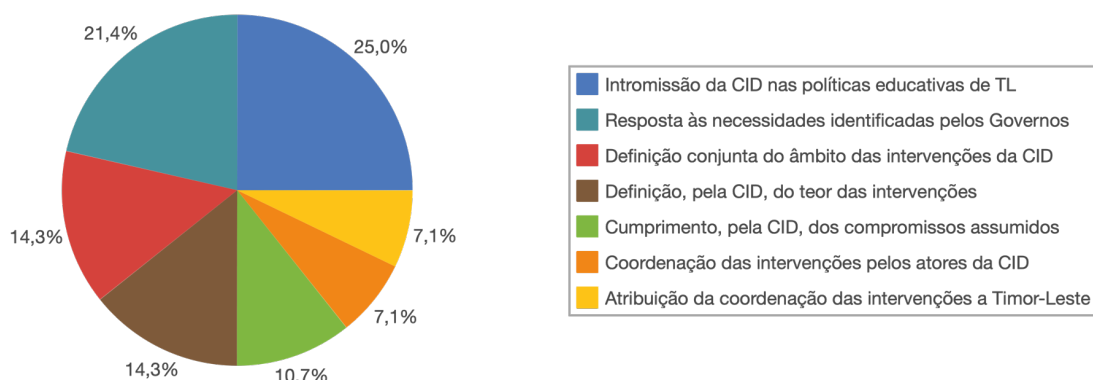
Eu penso que... como disse... politicamente... esta cooperação está ajustada. O que falta talvez aqui, é nós, os timorenses, percebermos como podemos [coordenar] melhor esta cooperação, dentro da nossa política, dentro dos programas aqui em Timor-Leste. (António da Conceição, Ex-Ministro de Estado, Coordenador dos Assuntos Sociais e Ministro da Educação, E5)

(...) Eu não quero minimizar os apoios, porque todo o apoio vem como uma forma de ajudar. Agora, a questão que eu coloco é capacidade dos políticos timorenses [saberem] aproveitar isto para benefício dos timorenses... E diferenciar aquilo que pode ser utilizado daquilo que não pode ser utilizado em Timor. Eu sei que nem todo o apoio vem apenas como ato de caridade específico, vem também com as suas intenções... porque são cooperações... De maneira que tem de haver um retorno político para o país também. E por isso, eu vejo que há boas intenções aí, desde que haja capacidade de saber seleccioná-las e orientá-las. (António da Conceição, Ex-Ministro de Estado, Coordenador dos Assuntos Sociais e Ministro da Educação, E5)

A união de esforços é boa e saudável, mas tem de ser coordenada... E quem tem de a orientar somos nós, ponto. Cá na minha casa mando eu e quando vou a tua casa sou visita e faço o que tu me dizes. Se me dizes para tirar os sapatos à porta, eu tiro. Se me dizes entrar com os sapatos, eu entro. Para mim é essa a imagem. (...) Timor tem muitos parceiros de desenvolvimento... Tem demais... Se o apoio desses parceiros estivesse alinhado com as prioridades do governo estaríamos num patamar completamente diferente. Se tivéssemos tido, desde o início, seriedade em apostar em políticas da educação corretas, ter [tido] a coragem de as implementar e ter [tido] a coragem de sermos nós a liderar o processo... Isso. para mim, teria feito toda a diferença e hoje estaríamos num patamar completamente diferente em termos de recursos humanos. Já se passaram vinte anos... (Ex-Vice-Ministra da Educação e da Cultura, Lurdes Bessa, E6)

Considera-se, portanto, que apenas desta forma a Ajuda poderá contribuir para o desenvolvimento e para uma melhoria efetiva da qualidade da educação em Timor-Leste.

**Figura 29: Percepções dos decisores políticos – ação da CID – estatística de subcategorias**



Fonte: Elaborado pela investigadora com recurso ao *software* MaxQda

Atentando à nuvem de palavras<sup>131</sup> (Figura 30), ressalta o destaque que os conceitos *educação*, *escolas*, *língua* *professores* e *Governo* alcançaram no discurso dos três decisores.

**Figura 30: Percepções dos decisores políticos – ação da CID – frequência e valor das palavras**



Fonte: Elaborado pela investigadora com recurso ao *software* MaxQda

<sup>131</sup> Frequência mínima de ocorrências: 6. Número de palavras: 15.

### **4.3. REFORMAS CURRICULARES DO 3.º CICLO DO ENSINO BÁSICO E DO ENSINO SECUNDÁRIO GERAL**

#### **4.3.1. Análise das medidas de política**

##### **4.3.1.1. Agendamento das reformas curriculares: da persistência dos problemas à prioridade política**

À semelhança do efetuado no âmbito do estudo das reformas curriculares do 1.º e 2.º ciclos do EB, recorre-se ao modelo metáfora dos fluxos múltiplos para analisar as etapas de emergência e de agendamento destas medidas de política. Lembra-se que, segundo Kingdon (2014), no sistema político registam-se três fluxos (*streams*): (i) o dos problemas, que inclui os temas passíveis de serem apreciados pelos decisores políticos - *focusing event*; (ii) o das políticas, que integra o conjunto de soluções e ideias suscetíveis de serem selecionadas para a resolução dos problemas; e (iii) o da política, que diz respeito às condições de governação.

Estas três correntes processuais são independentes e têm dinâmicas e regras próprias, mas, em determinadas circunstâncias, confluem e propiciam a abertura de uma janela de oportunidade que favorece a mudança política (isto é, a entrada na agenda política de um problema, a escolha de uma resposta e, consequentemente, a formulação de uma política pública).

Conforme mencionado em pontos anteriores, para Kingdon (2014) a abertura da janela de oportunidade provém da visibilidade que um problema alcança ou quando há modificações na corrente política. Defende, igualmente, que esta permanece aberta durante um curto período de tempo, limitando-se a proporcionar a ocorrência de alterações e de escolhas ao nível das políticas. Sustenta, ainda, que a materialização destas últimas resulta da intervenção de atores de grande influência (os empreendedores políticos), que criam as condições propícias à junção dos três fluxos, à abertura de janelas de oportunidade e ao agendamento dos problemas.

Até 2007, como já foi referido, priorizou-se a (re)abertura dos estabelecimentos escolares, o regresso à escola das crianças e a universalização do ensino primário. Os dois primeiros Governos concentraram-se na melhoria das infraestruturas e da qualidade do ensino. Já o III Governo procurou, entre outros,

- a) Propor a política e elaborar os projetos de regulamentação necessários às suas áreas de tutela;
- b) Assegurar a educação da infância, a alfabetização e o ensino;
- c) Propor os *curricula* dos vários graus de ensino e regular os mecanismos de equiparação de graus académicos (...)

(Decreto-Lei n.º 4/2007, p.1785)

Durante o curto mandato deste Governo, em outubro de 2006, teve lugar a *Primeira revisão anual conjunta para o setor da educação*, com o intuito de avaliar o programa da esfera educativa e delinear planos futuros. Do exposto no documento, sobressai a referência à premência da conclusão e da validação de um quadro legal e normativo, para o Ministério dispor de “todas as bases legais necessárias para o desenvolvimento das suas atividades” (MEC, 2006, p.18). Ressalta, também, o facto de, em outubro de 2003, no 1.º Congresso Nacional da Educação, ter sido reconhecida a necessidade de se definir uma política nacional de educação. Na altura, as reflexões empreendidas em torno dos constrangimentos e dos desafios que se colocavam ao sistema convergiam na imperatividade de se prosseguir um objetivo comum: “*o desenvolvimento de um sistema de ensino eficiente, eficaz, equitativo e democrático*” (Resolução do Governo n.º 3/2007, de 21 de março, p.1724). Esta surge em 2006, com a aprovação do primeiro texto estratégico para a educação da legislatura, que aponta um conjunto de políticas consideradas essenciais, de entre as quais se destacam (i) a expansão do acesso e a melhoria da eficiência interna;<sup>132</sup> (ii) a reintrodução do português como língua de instrução e o uso do tétum como auxiliar didático; (iii) o desenvolvimento gradual dos currículos e dos respetivos materiais de ensino, “refletindo o contexto de Timor-Leste, inclusive quanto à língua de instrução”; (iv) a promoção de oportunidades de qualificação para os docentes no sistema, exigidas nas disciplinas que lecionam; (v) o estabelecimento de “um padrão mínimo de qualificação académica – licenciatura ou equivalente – nas suas disciplinas específicas para todos os professores para a educação secundária”; (vi) a introdução da obrigatoriedade de os diretores das escolas secundárias terem completado um curso de gestão escolar, certificado pelo Ministério;

---

<sup>132</sup> “O acesso e a eficiência internas são questões que devem ser consideradas em conjunto. Quando o nível de eficiência do sistema de educação é baixo, o custo para prover acesso a todas as crianças em idade escolar é alto. A baixa eficiência é causada, principalmente, pelo alto número de reprovação e abandono” (Resolução do Governo n.º 3/2007 de 21 de março, p.1729).

(vii) a monitorização eficiente e a criação de padrões<sup>133</sup>; (viii) a instituição de parcerias entre estabelecimentos de ensino públicos e privados; e (ix) a preparação e utilização de indicadores de resultados<sup>134</sup> (Resolução do Governo n.º 3/2007, pp.1729-1731). As medidas ambicionavam:

1. Aumentar o acesso à educação e melhorar a eficácia interna do sistema da escola;
2. Melhorar a qualidade da educação;
3. Criar capacidade de gestão e melhorar o fornecimento do serviço;
4. Promover a educação Não-Formal e a alfabetização dos adultos;
5. Promover a cultura e as artes de Timor-Leste;
6. Reintroduzir a educação física no *curriculum* das escolas;
7. Desenvolver a educação técnico-profissional; e
8. Desenvolver a educação técnica e superior.

(Resolução do Governo n.º 3/2007, p.1724)

Conquanto a *Política Nacional de Educação* não tenha chegado a ser implementada “em virtude de o executivo que a aprovou ter cessado funções poucos meses após a sua aprovação” (ME-RDTL, 2007, p.3), as estratégias nele elencadas foram entendidas como cruciais e integraram os documentos subsequentes.

O *Relatório da primeira revisão anual conjunta para o setor da educação do Ministério da Educação e da Cultura*, decorrente do encontro liderado pela Direção de Planeamento e Desenvolvimento do Ministério (com a ajuda de assessores do mesmo, do BM e de outros atores externos, nos dias 18 e 19 de outubro de 2006, em Díli), por exemplo, sublinha que “desde o endosso do *Plano estratégico para a conclusão universal do ensino primário* por parte dos parceiros de desenvolvimento em 2005, o

---

<sup>133</sup> “Há um baixo nível de eficiência na educação básica. Isso deve-se, em parte, ao início tardio da escolarização, às altas taxas de abandono e de reprovação, à variação no rácio alunos/professores e a problemas de infraestruturas. Para responder a essas questões, o Governo, através do Ministério, estabelecerá: (i) a idade de 6 anos como idade de ingresso, e 6 a 12 anos como idades de escolarização obrigatória; (ii) o desenvolvimento de padrões mínimos para os indicadores educacionais mais relevantes, visando à eficiência do monitoramento, tais como: recursos físicos; rácio aluno/professor; medidas de eficiência (abandono e reprovação); questões de igualdade, e resultados académicos dos alunos; (iii) a estrutura do “Programa Educação para Todos”, a fim de fornecer o apoio conceptual a estes padrões” (Resolução do Governo n.º 3/2007, pp.1730-1731).

<sup>134</sup> “O MEC preparará um conjunto de indicadores para avaliar os resultados da educação básica, desde aprendizagem dos alunos, desempenho dos professores e dos gestores, índice professor-aluno, currículo, eficácia da política da língua, aumento de acesso de mulheres, até interação escola comunidade, participação dos pais no processo educativo, contribuição da educação escolar para o desenvolvimento humano, social e económico, entre outros. (...) Este conjunto de indicadores que integrará o sistema de avaliação sob as diversas formas refletirá o Índice de Desenvolvimento do Programa de Educação para Todos, incorporando as metas de igualdade entre os sexos, conclusão universal da educação primária e qualidade da educação” (Resolução do Governo n.º 3/2007, p.1731).

MEC e os intervenientes na educação começaram a trabalhar rumo a uma estratégia única para o ensino primário” (MEC-RDTL, 2006, p.5). Este foi desenhado com uma visão estratégica de planeamento para o período de 2005-2010 e indica como cruciais a melhoria: (i) do acesso e da equidade desse acesso; (ii) da qualidade e da relevância do ensino primário; e (iii) do sistema de ensino e de gestão das escolas.

No que toca ao currículo, no discurso de encerramento da então Vice-Ministra da Educação e da Cultura para a Educação Primária e Secundária, Ilda Maria da Conceição lembrou que o mesmo foi introduzido nas escolas primárias em 2005, com o “apoio fundamental da UNICEF” e que este constituía “o coração do ensino”. E acrescentou que, “em parceria com a UNICEF, estamos estudando a possibilidade de acelerar a implementação do ensino primário” (MEC-RDTL, 2006). Tal viria a concretizar-se numa iniciativa adotada a 5 de dezembro de 2006, pelo Conselho Diretivo do MEC, e decretada com a publicação do Despacho Ministerial n.º 1/2007/MEC, de 13 de março. No diploma, a Ministra da Educação e da Cultura cancela a introdução faseada do currículo, em vigor desde o final do ano letivo 2006/2007, e estipula a sua disseminação a partir de 2007/2008.

Durante o III Governo Constitucional foi ainda aprovada a Orgânica do Ministério da Educação (Decreto-Lei n.º 21/2006, de 22 de novembro). Esta estabelece que o “Ministério da Educação e da Cultura é o órgão central do Governo responsável pela conceção, regulamentação, execução, coordenação, acreditação e avaliação da política da educação e da cultura, definida e aprovada pelo Parlamento Nacional e pelo Conselho de Ministros” (p.1593) e que o trabalho a realizar se deve basear na prossecução de três grandes objetivos:

1. (...) Assegurar a educação da infância, a alfabetização e o ensino em todo o território nacional, através da criação, regulação e desenvolvimento de um sistema educativo baseado nas necessidades reais e compatível com os recursos disponíveis, dando especial relevância à equidade do sistema e prioridade aos grupos mais vulneráveis, e promovendo sempre que possível a participação ativa da sociedade civil.
2. Definir as bases em que se deve assentar a política nacional do ensino superior, de ciência e tecnologia, bem como os respetivos esquemas de organização, financiamento, execução e avaliação dos mesmos.
3. (...) Velar pela conservação, proteção, e promoção do património histórico e cultural timorense, bem como acelerar a reintrodução das línguas oficiais nas escolas, como índice de normalização do ensino, designadamente: a) língua portuguesa como língua de instrução; e b) língua tétum como auxiliar didático. (Decreto-Lei n.º 21/2006, pp.1593-1594)



Retém-se a importância atribuída às questões da equidade, do património histórico e cultural e da política linguística educativa. Assim, embora a lei tenha sido várias vezes revista, para responder aos desafios e às reformas do sistema, ela instituiu os alicerces e as competências dos órgãos e serviços do MEC.

Retomando a análise do *Relatório da primeira revisão anual conjunta para o setor da educação do Ministério da Educação e da Cultura*, em particular os resultados relativos à formação de professores e ao ensino básico e secundário, verifica-se que, no âmbito da formação de professores, o diagnóstico de outubro de 2006 indicou:

- (i) Falta de coordenação das atividades de formação de professores em termos de audiência, de conteúdo e oportunidade;
- (ii) Duplicação de esforços e lacunas;
- (iii) Portugal, a UNICEF e o Brasil são os principais parceiros na formação de professores, porém existem várias ONG mais pequenas envolvidas em atividades de formação;
- (iv) Professores do 1.º ano formados no novo programa de estudos para o 1.º ano;
- (v) Todos os professores receberam formação em língua portuguesa.

(MEC, 2006, p.17)

Como tal, esclarece-se a pertinência de (i) o MEC assumir a coordenação das formações ministradas para garantir a “harmonização entre os programas oferecidos” (MEC, 2006, p.17); e de (ii) os parceiros (BM, UNICEF, Brasil, CP...) aceitarem “adaptar os seus programas ao quadro oficial” (MEC, 2006, p.17). Ainda relativamente à formação docente, destacam-se a falta de monitorização e de avaliação das formações ministradas e a inexistência de um sistema que assegure a sua qualidade.

No que toca aos diferentes subsectores, o discurso proferido por Rosária Maria Corte-Real, então Ministra da Educação e da Cultura, enuncia o compromisso dos dois primeiros Governos Constitucionais no cumprimento das metas de Desenvolvimento do Milénio (MEC, 2006). De facto, o ensino primário recebia cerca de metade do orçamento destinado à educação e o grosso da assistência internacional. Quanto aos restantes níveis de ensino, estes encontravam-se ainda “bastante desassistidos” (MEC, 2006, anexo V) e requeriam uma atenção acrescida, pois o aumento do número de alunos no 1.º e 2.º ciclos obrigava a uma maior capacidade de absorção dos ciclos subsequentes. A este respeito lê-se:

A Ministra reiterou que o ensino primário é uma prioridade para Timor-Leste e renovou o seu compromisso no que toca à Conclusão Universal do Ensino Primário. Não obstante isto, foi também destacada a importância das questões estratégicas e do planeamento relativamente a outros subsectores, como parte do sistema de educação integrado. (MEC, 2006, p.5)

Depreende-se, portanto, que apesar de se terem registado progressos significativos no 1.º e 2.º ciclos, os restantes níveis não foram, até 2006, objeto de intervenção, afigurando-se uma prioridade.<sup>135</sup> A matriz de ação constante no Anexo II do *Relatório da primeira revisão anual conjunta para o sector da educação* explana a dimensão do problema prevalecente nesses ciclos.

Para o 3.º ciclo do EB são assinaladas: (i) a inexistência de uma política concreta; (ii) o início de um estudo sobre o currículo; (iii) a redação, em curso, de um plano de implementação para o programa de estudos; (iv) o apoio financeiro da UNICEF na fase de desenvolvimento curricular (projetado para 2006-2007); (v) a partilha de custos (Governo 50% e UNICEF 50%) na etapa de testagem (agendada para 2007-2008); e (vi) a introdução faseada do novo currículo, sem financiamento externo, mas com apoio técnico da UNICEF e da UNESCO (planeada para 2008-2009).

Já para o ensino secundário são destacadas: (i) a ausência de uma política para o subsector; (ii) a continuação da vigência do programa de estudos provisório (de 2000); (iii) a inexistência de estudos relativos ao currículo; (iv) a falta de um plano de implementação para o programa de estudos; (v) a ausência de orçamento para o desenvolvimento de uma estratégia curricular; (vi) o prosseguimento da utilização de livros e materiais indonésios; e (vii) a ausência de uma política em termos de elaboração de materiais de ensino e aprendizagem.

A língua portuguesa era utilizada como língua de instrução e de ensino apenas no 7.º ano escolaridade. Nos restantes níveis, eram as línguas indonésia e tétum que assumiam essa função, estando prevista uma alteração progressiva da situação: 2006-2007 (8.º ano); 2007-2008 (9.º ano); 2008-2009 (10.º ano); 2009-2010 (11.º ano).

O facto de não haver planos curriculares, programas e materiais didáticos nem apoio para o 3.º ciclo do EB e para o ES (nacionais e adequados) é assumido como um problema que requeria atenção por parte dos decisores. Este apenas ganha visibilidade enquanto problema político com o restabelecimento da estabilidade, com a mudança

---

<sup>135</sup> Na sessão de encerramento, a Vice-Ministra da Educação e da Cultura, Ilda Maria da Conceição, referiu que “a nível do liceu e do ensino secundário o desenvolvimento de programas de estudo deve ser uma prioridade” (MEC, 2006, p.12).

política (IV Governo Constitucional) e com a tomada de posse da nova equipa governativa do Ministério da Educação, chefiada por João Câncio Freitas, em agosto de 2007. Efetivamente, o *Programa do IV Governo* explana “disfunções, constrangimentos e lacunas” (PCM-RDTL, 2007, p.37) persistentes no sistema educativo, nomeadamente:

- [A] inexistência de políticas claras e práticas consistentes no domínio da pequena infância e do pré-escolar;
- Um parque escolar degradado e com manifesto prejuízo para a escolaridade obrigatória, com distorções geográficas e com problemas de salubridade e de adequação aos objectivos pedagógicos (...);
- [A] persistência da perceção social distorcida e desvalorizada do ensino técnico (...);
- [A] insuficiência de recursos humanos qualificados para a docência e para as funções de gestão, planificação e supervisão do sistema educativo;
- [A] falta de uma política clara sobre o papel da língua de ensino como fator primordial da unidade nacional;
- [A] inexistência de uma Lei de Bases do sistema educativo e de outra legislação subsequente para regular o sistema educativo básico, secundário e superior;
- [A] inexistência de uma política de formação de professores que guie toda a formação, numa perspectiva de formação contínua para os professores.

(PCM-RDTL, 2007, pp.37-38)

Como resultado, o IV Governo elege a educação como um investimento no futuro do país e por isso uma das “áreas prioritárias de intervenção, através da criação de um plano de ação orientado para a reforma do sistema de ensino” (PCM-RDTL, 2007, p.8), comprometendo-se, entre outros, (i) a “criar infraestruturas e as condições necessárias para capacitar o pessoal docente e não docente das escolas”; (ii) a efetuar o “reequacionamento da problemática da língua oficial de ensino e do ensino de outras línguas, incluindo as línguas nacionais, o inglês e, ou, o indonésio, como línguas de trabalho”; (iii) a realizar a “melhoria e o reforço do parque escolar” (...); (iv) a fortalecer a “política de maior retenção (diminuição do absentismo escolar) e promoção no ensino básico, que deverá ser gratuito para todas as crianças”(…); e (v) a “criar as condições para uma melhor articulação entre o ensino secundário geral, o ensino técnico e a formação profissional” (PCM-RDTL, 2007, pp.39-40).

Para o efeito, determina como iniciativas políticas (i) a ratificação do plano *Política Nacional de Educação 2007-12: Construir a nossa nação através de uma*

*educação de qualidade* (MNE-RDTL, 2007); (ii) o aumento do orçamento para o setor em 30%; e (iii) a aprovação de uma nova Lei Orgânica do Ministério da Educação (Decreto-Lei n.º 2 /2008, de 16 de janeiro). Importa mencionar que o documento sustenta que a viabilização da modernização do sistema e os resultados das ações passavam por

desenvolver estudos, avaliar opções programáticas e desenvolver cenários alternativos que permitam o lançamento das bases de um Programa Nacional de Desenvolvimento de Recursos Humanos, através do diálogo permanente com a sociedade e os diferentes atores sociais, evitando a descoordenação das intervenções e pugnando por orientações claras e tendentes à uniformização dos programas educativos veiculados numa língua nacional que constitua um vetor de unidade de todos os timorenses. (PCM-RDTL, 2007, p.39)

A otimização do diálogo com a sociedade, a coordenação dos envolvidos nas diferentes atividades e o uso de uma língua comum foram, assim, encarados como fundamentais para o sucesso do almejado.

Concentrando a análise no referido para o EB e para o ES observa-se que, para além de pretender consolidar o trabalho das legislaturas anteriores, o novo Governo procurava garantir a promoção e o incremento da qualidade. Para o efeito, para o EB, determina:

- O reequacionamento da problemática da língua oficial de ensino e do ensino de outras línguas (...);
- A melhoria e o reforço do parque escolar (...);
- O fortalecimento da política de maior retenção (diminuição do absentismo escolar) e promoção no ensino básico, que deverá ser gratuito para todas as crianças;
- A criação de condições institucionais, pedagógicas e académicas que favoreçam a emergência de quadros qualificados na gestão, coordenação pedagógica e investigação aplicada, a nível do ensino básico; (...)
- (...) o desenvolvimento de estudos de viabilidade (...) no sentido do alargamento gradativo da escolaridade obrigatória, na observância dos parâmetros da qualidade, da equidade e da sustentabilidade financeira. (PCM-RDTL, 2007, p.39)

Já para o ES, o IV Governo decide centrar as suas políticas na promoção da aquisição de técnicas de aprendizagem (aprender a aprender), com uma forte valorização da formação “nas línguas, nas tecnologias e nas ciências, tendo em vista

uma educação geral de qualidade e com um padrão curricular comum”. Propõe, também, criar “condições para uma melhor articulação entre o ensino secundário geral, o ensino técnico e a formação profissional” (PCM-RDTL, 2007, p.40).

No respeitante à *Política Nacional de Educação 2007-2012: Construir a nossa nação através de uma educação de qualidade* (PNE), o primeiro documento estratégico para o setor educativo deste mandato, verifica-se que o mesmo enuncia os objetivos e os princípios subjacentes à concretização de uma ampla reforma do sistema educativo, entendida como essencial para fazer “frente às necessidades da Nação” (ME-RDTL, 2007, p.8), para assegurar o aumento da “qualidade da educação e garantir a equidade de acesso a todos os timorenses aos diversos níveis de ensino” (ME-RDTL, 2007, p.11). Esta reforma abrange os diferentes níveis, embora se destaque um maior impacto (i) no EB, com o alargamento da escolaridade obrigatória e gratuita dos seis para os nove anos; (ii) no ensino técnico com a sua revalorização e reestruturação; e (iii) no ensino superior, com o reconhecimento e com a acreditação de instituições de ensino e formação. Recuperando as palavras de Ramos e Teles (2012), a PNE “exprime um conjunto muito amplo (e simultaneamente muito concreto) de intenções governativas, espelhando uma visão global sobre a educação” (p.32). Dos 23 objetivos apresentados sobressaem aqueles que incidem sobre o estabelecimento de um quadro legal e normativo para o sistema, mas igualmente sobre a política linguística educativa, a formação de recursos humanos, o ensino-aprendizagem, a expansão da oferta educativa e a cooperação com os parceiros de desenvolvimento:

- Desenvolver um enquadramento jurídico e regulamentar para o setor da educação que será iniciado com a aprovação de uma Lei de Bases da Educação;
- Promover uma educação básica de qualidade a que tenham acesso todas as crianças e jovens em idade escolar e os cidadãos que se encontram fora do sistema formal de educação;
- Melhorar o nível de aprendizagem dos alunos, assim como o da educação em geral;
- Combater as elevadas taxas de insucesso e de abandono escolares;
- Acelerar a reintrodução das línguas oficiais de Timor-Leste, português e tétum, nas escolas;
- Definir uma política de formação de professores que guie toda a formação, numa perspetiva de formação contínua de professores;
- Aumentar os recursos humanos qualificados para a docência e para as funções de gestão, planificação e supervisão do sistema educativo;
- Fomentar e adequar a oferta da educação pós-básica, principalmente o ensino técnico-profissional;
- Fortalecer a capacidade do ME na gestão e prestação de serviços;

- Melhorar a gestão das ajudas externas;
- Melhorar e aumentar os mecanismos, dispositivos e estruturas de acompanhamento e de supervisão do sistema educativo.

(ME-RDTL, 2007, p.8)

Quanto aos princípios nucleares da PNE, (i) a educação deve ser entendida como “uma preocupação nacional, que vise a elevação das qualificações académicas e profissionais de todos os cidadãos timorenses”; (ii) as políticas educativas devem ser claras e devem “abarcas ações prioritárias”; e (iii) a política da educação deve “obedecer e basear-se nos instrumentos legais nacionais, tais como a Constituição, o Plano de Desenvolvimento Nacional e a legislação atualmente em vigor ou a vigorar futuramente, e deve igualmente reconhecer e apoiar declarações e convenções internacionais relevantes (...)” (ME-RDTL, 2007, p.10). Para a prossecução destes objetivos, a PNE determina que o novo sistema educativo será operacionalizado da seguinte forma:

- O ensino básico, de carácter obrigatório e gratuito, abrange os nove primeiros anos de escolaridade;
- No final do ensino básico, os jovens que desejam prosseguir estudos podem optar pela via académica/via prosseguimento de estudos no ensino universitário ou pela via profissionalizante, de acordo com critérios que vierem a ser definidos. Para o efeito, o ensino secundário será estruturado em ensino secundário geral e ensino secundário técnico-profissional. (...) Todos os alunos que terminem o ensino secundário, geral ou técnico-profissional, podem, em situação de igualdade, candidatar-se ao prosseguimento de estudos no ensino superior universitário público. (...)
- O ensino pós-secundário será estruturado em ensino superior universitário e em ensino superior técnico (...)
- Os alunos que terminem um Curso de Bacharelato podem prosseguir para o programa académico de licenciatura ou, em alternativa, para o programa académico de pós-graduação (...)
- O acesso ao programa académico de doutoramento terá duas vias: a primeira, na sequência da obtenção do grau de Mestre; a segunda, na sequência da obtenção do grau de Licenciado, nos termos que vierem a ser definidos por regulamento.

(ME-RDTL, 2007, p.11)

Relativamente às estratégias, aos objetivos e às políticas específicas estabelecidos na PNE para o EB, observa-se que “o conceito de ensino básico será

alargado de forma a incluir os primeiros nove anos de escolaridade” (ME-RDTL, 2007, p.12) e que este subsetor passa a compreender três ciclos (1.º, 2.º e 3.º ciclos), cada um deles com três anos. No que respeita ao 3.º ciclo, lê-se que passa a concentrar-se “na promoção do desenvolvimento do potencial dos estudantes, em estreita coordenação com as oportunidades locais de emprego, a ser concretizada através da aquisição de competências requeridas pelo mercado de trabalho de Timor-Leste, tanto nas áreas urbanas como nas rurais” (ME-RDTL, 2007, p.13). Com vista à sua materialização “será elaborado e implementado um novo e flexível currículo que incluirá materiais académicos e um conteúdo profissionalizante (...) O currículo deste ciclo terminal do ensino básico será desenvolvido de forma a que a educação esteja adaptada às realidades locais” (ME-RDTL, 2007, p.13).

Já para o ES, a PNE realça a premência de o subsistema ser organizado segundo duas modalidades, com três anos de duração cada: o Ensino Secundário Geral (ESG) e o Ensino Secundário Técnico-Profissional (ESTP). Para o ESG, diz-se que: “este será objeto de uma profunda revisão que terá em consideração as diretrizes gerais e orientadoras resultantes da Reunião da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, organizada pela UNESCO” (ME-RDTL, 2007, p.15), justificando-se um novo currículo “para assegurar uma educação de base científica e tecnológica, onde conceito, aplicação e solução de problemas concretos são combinados com uma revisão das componentes socioculturais, orientados por uma visão epistemológica que concilie humanismo e tecnologia ou humanismo numa sociedade tecnológica” (ME-RDTL, 2007, p.15). É, ainda, instituído que “o novo currículo do ensino secundário não deverá só conter em si a dimensão de preparação para o prosseguimento de estudos no ensino superior, mas traduzir também a dimensão da preparação para o trabalho” (ME-RDTL, 2007, p.15). Para garantir a qualidade do ensino-aprendizagem, serão “elaborados novos manuais escolares e outros materiais de ensino, bem como guias para os professores, e dar-se-á uma especial atenção à formação dos docentes que lecionam, ou venham a lecionar, neste nível de ensino” (ME-RDTL, 2007, p.15).

A análise sistémica do *Programa do IV Governo* e da PNE permitiu perceber que o agendamento das reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG resultaram da “abertura de uma janela de oportunidade”. Abertura que decorreu da confluência dos três fluxos propostos por Kingdon (2014): (i) a ausência de currículos nacionais para estes ciclos de ensino e o protagonismo que os problemas adquiriram no debate político, com a intenção de alargar a escolaridade obrigatória e gratuita para os nove anos e de

melhorar significativamente a qualidade de todos os subsetores do sistema educativo (fluxo dos problemas); (ii) a tomada de posse do IV Governo Constitucional (o fluxo das políticas); e (iii) o apoio financeiro da UNICEF e do IPAD (reforma curricular do 3.º ciclo do EB) e as alterações decorrentes da mudança do ciclo político, em resultado das eleições de 2007, que imprimiram na equipa governativa do Ministério da Educação a delineação de reformas estruturais profundas para combater os problemas crónicos no setor, com a adoção de uma nova política nacional de educação (o fluxo das políticas), que, com o lema “construir a nossa nação através de uma educação de qualidade”, facilitaria uma maior aceitação por parte do conjunto das forças políticas, da opinião pública e dos parceiros de desenvolvimento.

A materialização destas medidas integrou, portanto, um vasto leque de reformas estruturais e foi precedida pela criação de um quadro legal e normativo para o sistema, nomeadamente: (i) da Lei de Bases da Educação (Lei n.º 14/2008, de 29 de outubro), a partir da qual se foi produzindo a restante legislação para o sistema educativo; (ii) da Lei Orgânica do Ministério da Educação (Decreto-Lei n.º 22/2010, de 9 de dezembro), que revê a Lei Orgânica de 2008, “reajustando a estrutura organizativa inicialmente definida às necessidades existentes e às reformas realizadas e previstas” (Ramos e Teles, 2012, p.38); (iii) do Regime jurídico da administração e gestão do sistema de ensino básico (Decreto-Lei n.º 7/2010, de 19 de maio); (iv) do Estatuto da carreira dos educadores de infância e dos professores do ensino básico e secundário (Decreto-Lei n.º 23/2010, de 9 de dezembro); (v) do Estatuto do Instituto Nacional de Formação de Docentes e Profissionais da Educação – INFORDEPE (Decreto-Lei n.º 4/2011, de 26 de janeiro); (vi) do Sistema de qualificações dos docentes timorenses para integração na carreira docente (Diploma Ministerial n.º 13/2011, de 20 de julho); e (vii) do Regime jurídico da administração e gestão do sistema de ensino secundário (Decreto-Lei n.º 33/2011, de 3 de agosto).

#### **4.3.1.2. Desenho e formulação dos currículos**

O desenho e a formulação são entendidos como momentos críticos. Eles envolvem atores diversificados e interesses económicos, sociais e políticos nem sempre consensuais; e compreendem a organização de argumentos explicativos da atuação política e das decisões aprovadas no sentido de conceber um quadro de ação concreto



(com objetivos e metas específicos que habitualmente se traduzem em diplomas legais), mobilização de apoio e distribuição de competências, de responsabilidade e de recursos.

Em larga medida o *Programa do IV Governo* e a PNE trazem à luz do dia os princípios tidos em conta na definição dos procedimentos a adotar aspirando à resolução dos problemas. No entanto, a análise do desenho e da formulação das medidas em estudo requer a observação do disposto na peça fundamental da estrutura legal do sistema educativo da RDTL, a *Lei de Bases da Educação*, pois, como refere o então detentor da pasta, João Câncio Freitas, “o desenvolvimento curricular do 3.º ciclo do ensino básico e, subsequentemente, do currículo do ensino secundário geral foi efetuado em conformidade com os objetivos da Lei de Bases da Educação” (E3).

Assim, para o EB retém-se que, para além da sua universalização, obrigatoriedade e gratuidade, a LBE institui que este passa a compreender três ciclos (o primeiro de quatro anos, o segundo de dois anos e o terceiro de três anos) e que a sua articulação “obedece a uma sequencialidade progressiva, competindo a cada ciclo a função de complementar, aprofundar, e alargar o ciclo anterior, numa perspetiva de unidade global do ensino básico” (Lei n.º 14/2008, p.2645). Relativamente aos objetivos específicos do 3.º ciclo, na alínea c) do ponto 13.º, é determinada

a aquisição sistemática e diferenciada da cultura moderna, nas suas dimensões, teórica e prática, humanística, literária, científica e tecnológica, artística, física e desportiva, necessária ao prosseguimento de estudos ou à inserção na vida ativa, bem como a orientação vocacional, escolar e profissional, que proporcione opções conscientes de formação subsequente e respetivos conteúdos, sem prejuízo da permeabilidade da mesma, com vista ao prosseguimento de estudo ou à inserção na vida ativa, no respeito pela realização autónoma da pessoa humana. (Lei n.º 14/2008, p.2645)

Para o ES, importa referir o facto de a sua frequência ser facultativa, de ter uma duração de três anos e de compreender duas vias:

- a) Cursos gerais, de natureza humanística e científica, predominantemente orientados para o prosseguimento de estudos no ensino superior universitário, permitindo também o ingresso no ensino superior técnico;
- b) Cursos de formação vocacional, de natureza técnica e tecnológica ou profissionalizante ou de natureza artística, predominantemente orientados para a inserção na vida ativa, que possibilitam o acesso tanto ao ensino superior técnico como ao ensino superior universitário.

(Lei n.º 14/2008, p.2646)

A *Lei de Bases da Educação* estipula ainda no artigo 35.º, oito princípios de planeamento curricular, dos quais se destacam o 3.º e o 8.º:

3. Os planos curriculares do ensino básico e do ensino secundário devem ter uma estrutura de âmbito nacional, que acolha os saberes e competências estruturantes de cada ciclo, podendo acrescer a essa estrutura conteúdos flexíveis, integrando componentes regionais e locais, e desenvolvimentos curriculares previstos em contratos previamente autorizados pela tutela entre a administração escolar e as escolas.

8. O ensino-aprendizagem das línguas oficiais deve ser estruturado, de forma que todas as outras componentes curriculares do ensino básico e do ensino secundário contribuam, sistematicamente, para o desenvolvimento das capacidades ao nível da compreensão e produção de enunciados, orais e escritos, em português e tétum.

(Lei n.º 14/2008, p.2652)

No âmbito da prossecução do estabelecido na LBE, e tendo como suporte a PNE, o IV Governo empreendeu, em 2007, “a tarefa de congregar especialistas e promover a elaboração de planos curriculares do 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário geral” (Decreto-Lei n.º 47/2011, de 19 de outubro). As preocupações ministeriais compreenderam o desenvolvimento de currículos que estivessem articulados com os ciclos anteriores, que se ajustassem à realidade timorense e que cumprissem os requisitos internacionais (científicos e pedagógicos). A este propósito, o Ministro da Educação, responsável pelo desenho e pela formulação das medidas, João Câncio Freitas, referiu:

Concentrei-me no desenvolvimento do currículo do 3.º ciclo, em articulação com os primeiros dois ciclos, numa ordem de sequência progressiva. Foi com essa pretensão que se deu a elaboração e, por fim, a aprovação, em sede do Conselho de Ministros, do currículo do 3.º ciclo do EB, em respeito e continuidade do currículo do ensino primário (agora 1.º e 2.º ciclos do EB), estabelecendo o conjunto de normas que regessem a implementação de todo o currículo do básico. Esta necessidade advém da imposição da LBE, expressa no artigo 13.º (...) Portanto, o currículo do EB, no seu todo, foi elaborado em rigorosa coerência com os seus precedentes e foi o resultado de um longo processo de planeamento e de investigação, com recurso a especialistas internacionais que, em parceria com as autoridades timorenses, foram responsáveis pela conceção de um currículo que cumprisse os requisitos internacionais no campo científico e pedagógico e que, simultaneamente, fosse apropriado e coerente com a realidade de Timor-Leste. (E3)

Já no *Plano curricular do 3.º ciclo do ensino básico e estratégia de implementação* lê-se que

o documento visa apoiar a criação de um currículo: (i) mais ajustado ao contexto social e cultural de Timor-Leste e aos objetivos de desenvolvimento do sistema educativo timorense; (ii) mais coerente com os padrões internacionais e com os desafios que hoje se colocam aos sistemas educativos, em geral; (iii) mais articulado com os currículos de ensino que o antecedem (1.º e 2.º ciclos do ensino básico; (iv) mais adequado aos alunos a que se destina. Pacheco, Morgado, Flores, e Castro 2009, p.5)

A reforma curricular do 3.º ciclo do EB principiou em 2009 e foi financiada pela UNICEF e pelo IPAD (MNE-RP e ME-RDTL, 2012), a pedido do Ministério da Educação.<sup>136</sup> A intervenção da UNICEF passou pela planificação de atividades de apoio técnico:

- Developing a pre-secondary curriculum statement through a wide-ranging consultative process with students, teachers and parents of pre-secondary school students, other line ministries, industry representatives, as well as education experts to outline the context, approach, pedagogical underpinnings, subjects, time allocations and intended scope of the curriculum and provide the framework for action;
- Developing syllabi in coordination with the MOE involving all key partners committed to supporting specific subject areas;
- Developing teacher guides for all subjects as with the primary school curriculum; and
- Coordinating a teacher training programme and monitoring and evaluation of implementation of the teacher guides.

(UNICEF, 2010, p.20)

A elaboração do plano curricular, a produção dos programas para as diferentes disciplinas e a preparação de guias para apoiar os professores na sua implementação foram entregues, no final de março de 2009<sup>137</sup>, a uma equipa da Universidade do Minho

---

<sup>136</sup> “Following on UNICEF’s role in the development of the primary education curriculum, the MOE requested that UNICEF continue its support in the development of the pre-secondary school curriculum and associated teaching and learning materials” (UNICEF, 2010, p.20).

<sup>137</sup> A atribuição do projeto a esta equipa decorreu da resposta ao concurso aberto pelo Ministério da Educação da RDTL. De acordo com a informação constante no *Evaluation of UNICEF’s education programme in Timor-Leste (2003-2009)*, “after the approval of the new law the Directorate for Curriculum and Materials supported by UNICEF developed the Terms of Reference for the institutional contract for the development of the new Grade 7-9 3rd Cycle curriculum. Institutions were identified and proposals reviewed. By end March 2009 the contract has been awarded to the University of Minho and work is expected to start early April” (UNICEF, 2010, p.143).

e da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto<sup>138</sup>, coordenada por Rui Vieira de Castro, prevendo-se que o conjunto dos documentos ficasse concluído até junho de 2010 (Pacheco, Morgado, Flores, e Castro, 2009, p.85).

A leitura do *Plano curricular do 3.º ciclo do ensino básico e estratégia de implementação*<sup>139</sup> permite observar que a Constituição da RDTL, a LBE, a PNE e “outros documentos de política curricular produzidos no âmbito do Ministério da Educação<sup>140</sup>” (Pacheco, Morgado, Flores, e Castro, 2009, p.5) constituíram o sustentáculo da reforma e que a mesma se firmou nos seguintes princípios e orientações:

- a. O currículo nacional deve tornar claro o que os professores devem ensinar, bem como o que os alunos devem aprender, tendo expressão em orientações comuns a todas as escolas, com vista a salvaguardar os princípios da globalização e da sequencialidade curriculares.
- b. O currículo nacional terá como eixo estruturante a ideia de que a escola providencia os apoios necessários para que todos os alunos possam concretizar as aprendizagens previstas para as várias áreas e disciplinas.
- c. O currículo nacional incidirá em aprendizagens estruturantes que permitam a aquisição e o desenvolvimento quer de uma formação geral, quer de uma formação orientada para o prosseguimento de estudos ou para o acesso ao mercado de trabalho.
- d. O currículo nacional abrangerá uma formação de base disciplinar e áreas de formação não disciplinar definidas em função do mandato específico da escola em Timor-Leste.
- e. O currículo nacional concretizar-se-á em cada escola tendo em conta os contextos locais e os recursos que professores e alunos podem utilizar para a construção de ambientes de aprendizagem.
- f. O currículo nacional estruturar-se-á na observação de uma dimensão comum a todas as escolas, não excluindo a participação das famílias nos contextos escolares, nem ignorando a identidade cultural da comunidade educativa.
- g. O currículo nacional será implementado na base da articulação dos órgãos do Ministério da Educação com as estruturas existentes ao nível dos distritos e das escolas.

---

<sup>138</sup> Projeto de Desenvolvimento do Currículo do 3.º Ciclo da Educação Básica em Timor-Leste (CEB3-TL) – [Agreement UNICEF/Universidade do Minho SSA/IDSM/2009/00000315-0] Project funded by UNICEF.

<sup>139</sup> O documento define o plano curricular do 3.º ciclo como “a organização das áreas curriculares e disciplinas nos 7.º, 8.º e 9.º anos de escolaridade. Trata-se de um plano de ação para que os objetivos de educação sejam atingidos, que responde basicamente a estas perguntas: Para quê ensinar? O que ensinar? Quando ensinar? Como ensinar? Com que meios ensinar?” (Pacheco, Morgado, Flores, e Castro, 2009, p.37)

<sup>140</sup> O Plano faz alusão a dois documentos em particular, aos quais não foi possível ter acesso: o *Plano curricular para o ensino pré-secundário* e o *Plano de implementação do ensino do pré-secundário*. Estes terão sido produzidos pelo Ministério da Educação em outubro de 2007.

h. O currículo nacional expressar-se-á na definição de uma cultura básica e comum que compreende um conjunto específico de saberes, valores, atitudes, procedimentos e capacidades, que se adquire através dos processos de ensino e de aprendizagem que têm lugar nas escolas.

i. O currículo nacional basear-se-á na existência de documentos de orientação e de apoio que contribuam para a concretização dos objectivos da educação básica.

(Pacheco, Morgado, Flores, e Castro, 2009, p.37)

Relativamente à produção dos programas das disciplinas, da responsabilidade das estruturas do Ministério, esta coube à equipa portuguesa, em articulação “com os organismos do Ministério da Educação, com a Universidade Nacional Timor Lorosa’e, com as ONG e com outros *stakeholders*” (Pacheco, Morgado, Flores, e Castro, 2009, p.43).

Quanto à elaboração dos manuais escolares, esta teve como suporte os programas homologados e incluíram, “obrigatoriamente, orientações metodológicas, sugestões no sentido da integração de componentes regionais e locais dos conteúdos, e propostas de atividades de aprendizagem centradas nos alunos” (Pacheco, Morgado, Flores, e Castro, 2009, pp.45-46). Foram também criados guias do professor para “orientar o professor na planificação, desenvolvimento e avaliação do trabalho pedagógico, através da apresentação de princípios orientadores, de exemplos de planos de unidade didática, de sugestões de atividades e de propostas de avaliação” (Pacheco, Morgado, Flores, e Castro, 2009, p.46).

O prazo estabelecido para a conclusão dos escritos foi cumprido. Rui Vieira de Castro, em Ramos e Teles (2012), recordou que

no início de agosto de 2010, num seminário realizado em Díli, a equipa do projeto teve ocasião de entregar à UNICEF e ao Ministério da Educação o resultado do trabalho com que se havia comprometido: os Princípios Orientadores e o Plano de Desenvolvimento da Reforma Curricular do Ensino Básico, os programas escolares das várias disciplinas e, ainda, os guias do professor. Terminava assim um processo extremamente desafiante e complexo, que implicou um trabalho aturado de análise da documentação relevante, de indagação de conceções e de práticas, de elaboração de sucessivas versões dos documentos em causa, da sua discussão em diversos fóruns, com responsáveis ministeriais, técnicos do Ministério da Educação de Timor-Leste, professores e outros *stakeholders*, e da própria experimentação piloto, em escolas seleccionadas, por professores timorenses, dos programas escolares e guias do professor. (p.61)

A este respeito, sublinhou que

os resultados obtidos, como testemunha a posterior aprovação oficial do novo currículo, concretizaram os princípios fundamentais que estavam subjacentes ao desenvolvimento da reforma: assegurar a existência de um currículo relevante e adequado para o Ensino Básico; reforçar, no processo de elaboração daquele, as competências de professores e de responsáveis e técnicos ministeriais relativas à conceção, desenvolvimento e avaliação curriculares. (p.61)

As palavras do coordenador da equipa reiteram o conteúdo do *Plano curricular do 3.º ciclo do ensino básico e estratégia de implementação* tanto no que respeita às atividades executadas como no que concerne aos documentos, princípios e orientações que nortearam a sua materialização.

O plano curricular do 3.º ciclo básico foi ratificado em Conselho de Ministros a 10 de agosto de 2011, através da Resolução do Governo n.º 24/2011, de 10 de agosto (**Anexo 20**).<sup>141</sup> O normativo aprovou o referido documento, mas igualmente medidas urgentes, nomeadamente a autorização para

o desenvolvimento e edição dos manuais escolares e guias dos professores para o 7.º ano de escolaridade, assim como os procedimentos de emergência para a competente formação de docentes nestas matérias, para que, em janeiro de 2012 seja possível a implementação desta componente do currículo nacional, nas escolas de Timor-Leste, sob pena de a mesma ficar irremediavelmente adiada para janeiro de 2013, provocando o atraso da implementação de todo o currículo do ensino básico e secundário e o consequente atraso no desenvolvimento do sistema. (Resolução do Governo n.º 24/2011, 5136)

Em referência à calendarização da implementação, fixou o ano letivo de 2012 para o currículo do 7.º ano de escolaridade, o ano letivo de 2013 para o currículo do 8.º ano e o ano letivo de 2014, para o 9.º ano.

No seguimento da reforma curricular do 3.º ciclo do EB, o Governo timorense, em 2009, solicitou o apoio de Portugal para a reestruturação curricular do ESG. O pedido levou à assinatura, em fevereiro de 2010, de um protocolo de cooperação entre o Ministério da Educação da RDTL, o Instituto de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD, agora Camões, I.P.) e a Fundação Calouste Gulbenkian (FCG) e marcou o início do

---

<sup>141</sup> Embora o currículo estivesse terminado em agosto 2010, a sua promulgação só teve lugar um ano depois e a respetiva implementação foi iniciada apenas em 2012, “por questões de ordem legislativa e por falta de recursos humanos” (MNE-RP e ME-RDTL, 2012, Anexo I, p.38).

Projeto *Falar Português – reestruturação curricular do ensino secundário geral de Timor-Leste* (janeiro de 2010 a março de 2013). Inteiramente financiado pelo Fundo da Língua Portuguesa (FLP) e pelo IPAD<sup>142</sup>, este antecedeu a promulgação do diploma da medida de política que aprovou o plano curricular para o ESG, em 2011 (Decreto-Lei n.º 47/2011, de 19 de outubro de 2011).

A este propósito, no Preâmbulo lê-se que o *Plano curricular do ensino secundário geral*, concebido pelo ME da RDTL em estreita colaboração com a CP, resultou da congregação dos “esforços e conhecimentos de técnicos timorenses, de especialistas conhecedores das melhores práticas internacionais nesta matéria e, ainda, de peritos em educação” (p.5308). Observa-se, igualmente, uma relação entre o objetivo geral da medida, o “desenvolvimento do setor da educação, assente na qualidade do sistema de ensino, prosseguindo assim os objetivos de formação dos cidadãos timorenses e de desenvolvimento social, económico e cultural do País” (Decreto-Lei n.º 47/2011, de 19 de outubro) e o objetivo global das entidades financiadoras, “apoiar a reconstrução do sistema educativo de Timor-Leste e a consolidação da língua portuguesa como língua de escolarização” (ME-RDTL e Camões, I.P., 2014, p.5).

Quanto aos atores selecionados para a concretização dos instrumentos de política, a Universidade de Aveiro (UA) ficou responsável pela coordenação técnica exaustiva do Projeto *Falar Português – reestruturação curricular do ensino secundário geral de Timor-Leste* e pelo reforço do domínio da língua portuguesa. Competiu-lhe também elaborar (i) o plano curricular para o ciclo de estudos (10.º, 11.º e 12.º anos); (ii) os programas das diferentes disciplinas (num total de 14); e (iii) os recursos didáticos de apoio (manuais para alunos e guias para professores), para os três anos de escolaridade e para todas as disciplinas (FCG, 2010, pp.5-6).

A equipa, coordenada pela Isabel Martins, integrou mais de sessenta especialistas de todos os domínios e contou com a colaboração de professores timorenses. Em complemento ao projeto foi realizado, entre outubro e novembro de 2011, um curso intensivo de formação para professores do ESG de Timor-Leste na UA relativo aos novos programas do ESG e aos materiais produzidos. Este teve como finalidade a definição de um plano de formação, por disciplina, a ser replicado pelos

---

<sup>142</sup> “O montante total do Projeto, para os anos de duração prevista, ascende a 1.196.694,53 euros (um milhão cento e noventa e seis mil seiscientos e noventa e quatro euros e cinquenta e três cêntimos) e será financiado na totalidade pelo Fundo da Língua Portuguesa e pelo IPAD, I.P.” (FCG, 2010, p.3).

vinte e quatro docentes do ESG que receberam formação junto dos seus pares, no seu regresso a TL (Camões, I.P. 2016).

No que respeita à legislação e aos documentos estruturantes que sustentaram a reforma curricular do ESG, distinguem-se: (i) o *Programa do IV Governo Constitucional 2007-2012*; (ii) o *Plano Política Nacional da Educação 2007-2012: construir a nossa nação através de uma educação de qualidade*; (iii) a *Lei de Bases para a Educação* (Decreto-Lei n.º 14/2008); (iv) os programas internacionais para a Educação para o Desenvolvimento, nomeadamente o Programa Educação para Todos e os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio; (v) as Leis Orgânicas do Ministério da Educação (Decreto-Lei n.º 2/2008 e Decreto-Lei n.º 22/2010); (vi) o *Plano Estratégico de Desenvolvimento: 2011-2030*; e (vii) o *Plano Estratégico Nacional da Educação 2011-2030*.

Sobre este aspecto, o Ministro da Educação João Câncio Freitas, na entrevista concedida, frisou que “a reestruturação curricular foi realizada em harmonia com a visão estratégica de desenvolvimento nacional, tendo em conta as orientações do Plano Estratégico de Desenvolvimento, da Política Nacional da Educação 2007-2012 e da Lei de Bases da Educação” (E3).

O plano curricular do ESG ficou concluído em 2011 e foi apresentado em Díli em junho/julho de 2011, tendo, em seguida, sido promulgado com a publicação do Decreto-Lei n.º 47/2011, de 19 de outubro (**Anexo 21**). O normativo aprova o plano curricular do ESG e o respetivo regime de implementação.

Atentando ao diploma, verifica-se que o Capítulo I, concernente às disposições gerais, estipula, no artigo 2.º, que “as normas constantes do presente diploma são de aplicação obrigatória em todos os estabelecimentos de ensino público da República Democrática de Timor-Leste” (p.5308) e estabelece, entre outros, no artigo 3.º, que

1. Compete ao Ministério da Educação definir o currículo oficial para o sistema de ESG. (...)
3. O currículo oficial é concretizado em cada escola, em função das suas condições específicas, no que respeita aos recursos humanos e materiais, e atendendo, na medida da sua relevância, à especificidade de âmbito regional e local.
4. A autonomia dos estabelecimentos do ESG concretiza-se na elaboração do Projeto Educativo da Escola (...)
5. A autonomia pedagógica dos professores concretiza-se ainda na planificação, realização e avaliação das suas atividades de ensino na área disciplinar respetiva.

(Decreto-Lei n.º 47/2011, pp.5308-5309)



De salientar, igualmente, o Capítulo III, no que toca à implementação do programa curricular para o ESG. Com efeito, são identificados os diferentes atores e é definido o seu papel (artigo 13.º):

1. A prossecução dos objetivos de implementação e desenvolvimento do plano curricular cabe, de forma integrada e no respeito pelas especificidades próprias, aos serviços competentes do Ministério da Educação, a nível central, distrital, aos órgãos dirigentes das escolas e à comunidade educativa (...)
2. Compete aos serviços centrais do Ministério da Educação assegurar a coordenação, acompanhamento e supervisão do planeamento do processo de implementação e desenvolvimento do plano curricular (...)
3. Cabe, também, aos serviços centrais competentes a articulação com os serviços desconcentrados e com as escolas (...): a) A elaboração, em tempo útil, dos normativos e orientações de natureza pedagógico-didática, técnica, administrativa e financeira, necessários à implementação do currículo nacional de todo o ensino secundário; b) Definir as ações específicas a desenvolver por forma a assegurar aos professores e às escolas os meios e os recursos necessários à boa compreensão e utilização dos meios didáticos (...); c) Identificar os recursos humanos necessários e as suas carências de formação nos diferentes domínios (linguísticos, científicos, metodológicos e didáticos) (...); d) Elaborar planos plurianuais de equipamentos e reequipamentos das escolas secundárias (...)
4. Compete aos serviços desconcentrados: a) Elaborar (...) o quadro regional/distrital de planeamento do lançamento do ensino secundário, velar pela sua execução e acompanhamento (...) b) Proceder à recolha sistemática de informações sobre a utilização dos programas, manuais e guias, tendo em vista a introdução de eventuais ajustamentos e reformulações; c) Apoiar técnica e administrativamente as escolas (...)
5. As escolas secundárias, enquanto núcleo central da aplicação do plano curricular devem dispor, de forma atempada: a) De toda a informação e orientação necessárias à planificação pedagógica, técnica e administrativa das atividades letivas e não letivas para o lançamento do novo currículo (...); b) Dos recursos humanos, técnicos e didáticos exigíveis para o bom cumprimento das práticas docentes preconizadas; c) Das infraestruturas e dos equipamentos (...).

(Decreto-Lei n.º 47/2011, pp.5311-5312)

De distinguir, por fim, o artigo 14.º, alusivo à formação inicial e contínua de docentes, o qual institui que

1. Os serviços competentes na tutela do Ministério da Educação garantem a realização dos programas de formação inicial e contínua de docentes no sistema de ensino secundário (...);

2. (...) o Ministério da Educação: a) Define o perfil pedagógico do professor do ensino secundário geral, em consonância com o estatuto da carreira docente; b) Promove em articulação como o Instituto Nacional de Formação de Docentes e Profissionais da Educação (INFORDEPE) e a Direção Nacional do Currículo, Materiais e Avaliação (DNCMA) o levantamento das necessidades de formação dos docentes do ensino secundário geral; (...) d) Define, em articulação com as instituições de formação existentes e as direções distritais, o plano anual de formação contínua e a calendarização da sua execução (...);
3. A formação dos docentes em exercício tem início previamente à abertura do ano letivo em que o programa curricular entra em vigor.

(Decreto-Lei n.º 47/2011, pp.5312-5313)

A exposição exaustiva e detalhada das disposições gerais (artigo 2.º), do Capítulo III (regime de implementação do plano curricular do ESG) e do artigo 14.º (formação inicial e contínua de docentes) da medida de política em análise (Decreto-Lei n.º 47/2011 de 19 de outubro) permitem observar a lógica hierárquica vertical a esta subjacente (perspetiva *top-down*) que, acredita-se, condicionou a fase da implementação e os resultados observados na monitorização e na etapa de avaliação.

Relativamente à calendarização, o artigo 16.º estabelece uma introdução progressiva do plano curricular do ESG e dos respetivos programas disciplinares nas escolas: 10.º ano, em 2012; 11.º ano, em 2013; e 12.º ano, em 2014.

Procurando uma ancoragem analítica para estas duas medidas de política, recorre-se ao modelo *advocacy coalition framework*, segundo o qual os diversos intervenientes no processo político tentam constituir coligações com atores que partilhem ideias semelhantes, no sentido de agir de modo concertado e de obter o apoio necessário à viabilização dos objetivos delineados. Nestes casos em concreto, pode considerar-se que as alianças estabelecidas entre os decisores timorenses e a UNICEF, o IPAD, a FCG e as equipas da Universidade do Minho, da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto e da Universidade de Aveiro formaram aquilo que Sabatier e Smith (1980) denominam de subsistema político, o que assegurou a tomada de decisão.

#### 4.3.1.3. Implementação dos novos currículos: *Projeto de Formação Inicial e Contínua de Professores (PFICP)*

A fase de concretização ilustra a conversão dos *inputs* (formulação da medida de política) em *outputs* (efeitos da medida). Trata-se da etapa de materialização da estratégia desenhada por parte das entidades responsáveis. Recuperando as palavras de Rodrigues (2014), “importa pois analisar os processos de aprovisionamento de recursos institucionais, organizacionais, burocráticos e financeiros para a implementação das medidas de política” (p.26). Logo, o seu estudo passa pela observação da passagem dos enunciados às ações. A este respeito, Rodrigues (2014) sublinha que o facto de este estágio do processo político envolver “(1) uma significativa diversidade de atores com autonomia relativa e capacidade de negociação; (2) sistemas administrativos organizados setorialmente e por níveis ou camada de execução, e (3) exigências de coordenação e controlo vertical e horizontal” (p.27), fazem com que o estudo e a própria concretização se encontrem envoltos de “desafios com elevado grau de complexidade” (p.27).

A Resolução do Governo n.º 24/2011 e o Decreto-Lei n.º 47/2011 foram aprovados com pouco mais de dois meses de intervalo. A sua homologação sobreveio no período em que foi publicado o *Plano estratégico nacional da educação 2011-2030* (PENE), um documento que, nas palavras do detentor da pasta da altura, João Câncio Freitas, (i) resultou da “união de esforços de todas as entidades intervenientes no setor da educação” (E3), (ii) representou “a primeira análise sistemática do progresso feito no que se refere à construção do sistema educativo nacional, enquanto país independente” (ME-RDTL, 2011, p.1), (iii) constituiu o plano de ação que orientou todas as políticas educativas e definiu “os meios para que, até 2030, se verifique um maior acesso à educação e à qualidade de ensino” (E3); (iv) promoveu “a nova visão do Ministério para o setor da educação a médio e longo prazo” (ME-RDTL, 2011, p.12); e (v) forneceu “a base para discussões com os parceiros de desenvolvimento nacionais e internacionais de modo a melhor coordenar e financiar intervenções no setor e a contribuir para a eficácia da ajuda” (ME-RDTL, 2011, p.12).

O PENE define 13 programas prioritários: 7 para a reforma do sistema educativo (com objetivos a curto e a longo prazo) e 6 para a reforma da gestão da educação (com objetivos gerais), conforme sintetizado no **Quadro 32**. Atentando ao exposto sobre as reformas, percebe-se que se procurou elaborar um currículo de qualidade para o 3.º

ciclo do EB, que desse “resposta às necessidades educativas reais de Timor-Leste” (ME-RDTL, 2011, p.87). Infere-se, também, que, com a colaboração dos parceiros de desenvolvimento, o Ministério estava “a conceber e implementar um currículo totalmente novo” (ME-RDTL, 2011, p.87), o qual pretendia

construir a unidade e elevar os padrões educacionais. O currículo ensinará às crianças os valores nacionais, história e cultura, e promoverá a fluência nas duas línguas oficiais, dando-lhes ainda a oportunidade de, mais tarde, desenvolver competência em inglês ou noutras línguas estrangeiras. (ME-RDTL, 2011, p.87)

### Quadro 32: PENE – programas prioritários e objetivos

	Programa	Objetivo a curto prazo (2015)	Objetivo a longo prazo (2030)
REFORMA DO SISTEMA DE ENSINO	<b>P1:</b> Educação pré-escolar	Até 2015, pelo menos metade das crianças entre os três e os cinco anos de idade receberá educação pré-escolar de qualidade.	Até 2030, as crianças de todos os 442 sucos do país terão a oportunidade de frequentar uma escola de boa qualidade, a uma curta distância de sua casa.
	<b>P2:</b> Ensino básico	Até 2015, 95% dos alunos elegíveis serão escolarizados com um ensino básico de qualidade e as taxas de retenção dos alunos até ao 9.º ano reduzirão significativamente.	Até 2030, todas as crianças, rapazes e raparigas, estarão em condições de concluir um ensino básico de qualidade.
	<b>P3:</b> Ensino secundário	Introduzir uma mudança de paradigma educativo em relação à qualidade e à relevância do ensino secundário, permitindo que os estudantes adquiram os conhecimentos científico--humanísticos necessários para prosseguir os estudos no ensino superior ou para ingressar no mundo do trabalho.	Até 2030, todos os jovens, tanto rapazes como raparigas, terão a possibilidade de escolher e ingressar no ensino secundário de qualidade.
	<b>P4:</b> Ensino superior	A fim de consolidar a implementação de um sistema do ensino superior abrangente e integrado, regulado por rigorosos padrões de qualidade no que respeita ao funcionamento de instituições públicas e privadas, fornece-se educação técnica e universitária	Os finalistas do ensino superior possuirão capacidades e os conhecimentos avançados para analisar, projetar, construir e manter a infraestrutura social e económica de Timor-Leste.

		de relevo e desenvolvem-se relações sólidas e parcerias com o setor privado e com o mercado de trabalho.	
	<b>P5:</b> Ensino recorrente	Até 2015, erradica-se por completo o analfabetismo em todas as faixas etárias da população adulta e completa-se a introdução do Programa Nacional de Equivalência que permitirá acelerar a conclusão do ensino básico a todos os finalistas da Campanha Nacional de Alfabetização.	Uma vez que todos os timorenses sejam alfabetizados, o sistema do ensino recorrente foca-se, sobretudo, na disponibilização de um Programa Nacional de Equivalência para Adultos.
	<b>P6:</b> Inclusão social	Até 2015, é desenvolvida, totalmente aplicada e adequadamente financiada uma política de inclusão social.	Promover os direitos educacionais de grupos sociais marginalizados, assegurando o pleno acesso às mesmas oportunidades, direitos e serviços que o resto da sociedade.
	<b>P7:</b> Qualidade do ensino	Melhorar a qualidade da educação através do aumento substancial da qualidade da educação pré-escolar e dos ensinos básico, secundário e recorrente.	Todos os alunos da educação pré-escolar e dos ensinos básico, secundário e recorrente serão ensinados por professores qualificados e com adequada formação para que recebam um ensino de qualidade.
	<b>Programa</b>	<b>Objetivo geral</b>	
<b>REFORMA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO</b>	<b>P8:</b> Gestão geral	Assegurar que as funções de gestão geral são reforçadas, de modo a garantir-se a capacidade de gerir os processos estratégicos e administrativos necessários para alcançar os resultados propostos no PENE.	
	<b>P9:</b> Gestão dos recursos humanos	As funções de gestão dos recursos humanos são reforçadas, de modo a que seja assegurada a capacidade de gestão de todos os processos necessários à melhoria da qualidade do serviço de educação prestado.	
	<b>P10:</b> Desconcentração e melhoria organizacional	Garantir que as estruturas regionais e distritais, os sistemas operacionais e os recursos humanos do Ministério têm capacidade para implementar as ações exigidas pelo PENE.	
	<b>P11:</b> Tecnologias da informação e comunicação (TIC) e sistemas de informação de gestão (SIG)	O Ministério será capaz de desenvolver sistemas de gestão eficazes, através da utilização apropriada de TIC e SIG integrados, nos níveis de gestão central, regional, distrital e escolar.	
	<b>P12:</b> Planeamento e	O Ministério será capaz de produzir planos de qualidade, baseados em informação precisa e fidedigna, que serão integrados em	

	gestão orçamental	orçamentos transparentes e bem definidos em programas, que sustentarão o processo de gestão orientado para os resultados.
	<b>P13:</b> Coordenação de doadores	É estabelecida uma abordagem setorial ampla entre o Ministério e os parceiros de desenvolvimento para facilitar a implementação do PENE.

Fonte: Adaptado de ME-RDTL (2011)

Para o ESG, compreende-se que a consecução da mudança de paradigma pedagógico exigiu a reestruturação e a redefinição do currículo, “a fim de desenvolver conhecimentos e capacidades relevantes, nos quais se incluem o pensamento crítico e as capacidades de socialização” (ME-RDTL, 2011, p.103). A este propósito, João Câncio Freitas sublinhou que

o novo currículo nacional do ensino secundário geral [rompeu] com o anterior e, do ponto de vista conceptual, [focou-se] no desenvolvimento de competências essenciais (com um elevado grau de exigência científica e pedagógica e na linha das melhores práticas internacionais) e [materializou-se] tendo em consideração o contexto específico de Timor-Leste. (E3)

Da leitura detalhada do PENE e dos programas prioritários respeitantes aos ciclos de ensino em estudo, retém-se, igualmente, que, para o 3.º ciclo do EB, o desenvolvimento do currículo constituiu um subprograma (**Quadro 33**), enquanto que, para o ESG, este integrou o subprograma do próprio ESG (**Quadro 34**). Distingue-se, com o **Quadro 33**, que o primeiro apresenta uma finalidade, e visava atingir quatro resultados, através da materialização de dezassete atividades (treze das quais direta ou indiretamente relacionadas com o novo currículo).

### **Quadro 33: PENE – subprograma – desenvolvimento do currículo do EB**

<b>Finalidade</b>	
Até 2015, é desenvolvido, implementado e monitorizado um currículo relevante e específico e são disponibilizados materiais de ensino e aprendizagem de qualidade para todos.	
<b>Resultado</b>	<b>Atividades</b>
São concebidos os novos currículos dos 1., 2.º e 3.º ciclos.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rever a estrutura do novo currículo para o 1.º e 2.º ciclos.</li> <li>2. Testar o novo currículo do 2.º ciclo nas escolas e identificar alterações ao projeto inicial.</li> <li>3. Planificar e produzir manuais do aluno e guias do professor, assim como materiais , para o 1.º e 2.º ciclos.</li> <li>4. Produzir a estrutura do novo currículo para o 3.º ciclo.</li> </ol>

	<p>5. Testar o novo currículo do 3.º ciclo nas escolas e identificar alterações ao projeto inicial.</p> <p>6. Planificar e produzir manuais e guias do professor, bem como materiais, para o 3.º ciclo (7.º ano/2011, 8.º ano/2012, 9.º ano/2013).</p>
São implementados os novos currículos do 1.º, 2.º e 3.º ciclos.	<p>1. Imprimir a edição final e distribuir por todas as escolas os novos manuais e materiais de apoio para professores e alunos do 1.º e 2.º ciclos.</p> <p>2. Implementar cursos de formação contínua especializada destinados a professores dos 1.º e 2.º ciclos.</p> <p>3. Implementar cursos para professores e inspetores escolares do 3.º ciclo a fim de esclarecer sobre o novo currículo.</p> <p>4. Imprimir e distribuir por todas as escolas novos livros e materiais de apoio para professores e alunos do 3.º ciclo (7.º ano/2011, 8.º ano/2012, 9.º ano/2013).</p> <p>5. Implementar cursos de formação contínua especializada destinados a professores do 3.º ciclo (7.º ano/2011, 8.º ano/2012, 9.º ano/2013).</p>
O custo da impressão de manuais escolares é racionalizado e reduzido, e o sistema de distribuição de todos os manuais escolares, dos guias do professor e dos materiais de avaliação para todas as escolas é melhorado.	<p>1. Rever os procedimentos de impressão, aquisição e distribuição, bem como identificar alternativas mais eficientes.</p> <p>2. Rever os critérios de fornecimento de impressão no sentido de racionalizar e reduzir os custos relativamente aos materiais impressos.</p> <p>3. Melhorar os processos de aprovisionamento.</p>
Implementação do novo currículo, monitorizado e avaliado através de dados baseados nos resultados das aprendizagens dos alunos.	<p>1. Rever os critérios do exame nacional e a sua coerência com o novo currículo.</p> <p>2. Comunicar alterações aos exames nacionais a professores e inspetores escolares.</p> <p>3. Desenvolver e utilizar instrumentos para a avaliação das aprendizagens dos alunos em cada ano, no sentido de apoiar a melhoria do ensino e dos programas de aprendizagem dos alunos.</p> <p>4. Realizar uma avaliação sumativa externa da implementação do currículo para os três ciclos.</p>

Fonte: Adaptado de ME-RDTL (2011, pp.94-95)

Como tal, depreende-se que (i) se projetava que a introdução do novo currículo ocorresse entre 2011 e 2013, de forma faseada; (ii) se defendia que os inspetores e os professores deviam ser esclarecidos sobre o novo currículo; (iii) se admitia que os docentes necessitavam de uma formação especializada, para se inteirarem dos documentos estruturantes, do novo paradigma pedagógico, dos materiais didáticos, dos auxiliares de ensino e da metodologia; (iv) se tencionava rever e melhorar a impressão,

aquisição e distribuição dos manuais escolares, dos guias do professor e dos instrumentos de avaliação; e (v) se reconhecia a importância de monitorizar a implementação e de a mesma ser objeto de uma avaliação externa.

Para o ESG, o **Quadro 34** refere que: (i) se planeava que a introdução do novo currículo e de todos os materiais didáticos e auxiliares sucedesse até 2014; (ii) se admitia a relevância de investir na formação inicial de professores; (iii) se reconhecia que os docentes careciam de formação especializada para se inteirarem dos documentos estruturantes, do novo paradigma pedagógico, dos materiais didáticos e dos auxiliares de ensino; e (iv) se assumia que as alterações adotadas exigiam que as infraestruturas fossem objeto de intervenção e que as escolas fossem devidamente apetrechadas.

**Quadro 34: PENE – subprograma – ensino secundário geral**

<b>Finalidade</b>	
Até 2015 são implementadas melhorias substanciais na qualidade do ESG.	
<b>Resultado</b>	<b>Atividades</b>
Até 2014 é desenvolvido e implementado um renovado currículo do ESG.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planear e aprovar um moderno currículo para o ESG introduzindo novas áreas disciplinares.</li> <li>2. Planear, produzir e distribuir novos manuais de professores. e de aluno, bem como materiais para o ESG.</li> <li>3. Implementar os novos currículos no ESG.</li> </ol>
O número adequado de professores que preenchem as competências requeridas é providenciado.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desenvolver fórmulas de afetação do pessoal e de perfis de pessoal de determinada escola para a consolidação do ESG, a fim de garantir a cobertura do currículo e a equidade no volume de trabalho dos professores.</li> <li>2. Planear programas de formação contínua para qualificar os professores de forma a atender às necessidades do novo currículo.</li> <li>3. Implementar programas de formação contínua para todos os professores.</li> <li>4. Desenvolver e implementar um plano que garanta a habilitação de um número adequado de professores qualificados do ESG através de um sistema de formação inicial.</li> </ol>
Um plano de desenvolvimento de infraestruturas é delineado e implementado.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Preparar um plano para desenvolver as instalações do ESG, garantindo que todas as escolas possuem as infraestruturas (incluindo mobiliário e equipamento de aprendizagem) necessárias para responder às necessidades do novo currículo e da estrutura de gestão do ESG.</li> <li>2. Implementar o plano de desenvolvimento das infraestruturas do ESG.</li> </ol>

Fonte: Adaptado de ME-RDTL (2011, p. 107)



Conclui-se que a equipa governativa do Ministério da Educação do IV Constitucional, liderada por João Câncio Freitas, desenhou um plano detalhado para a implementação progressiva das medidas aprovadas, projetada para o início do ano letivo de 2012. Recuperando as palavras do Ex-Ministro, proferidas aquando da entrevista, compreende-se que estas assumiram um relevo significativo no seu mandato e que as mesmas foram objeto de um planeamento rigoroso:

Com o financiamento da UNICEF, a Universidade do Minho de Portugal desenvolveu, com o apoio de especialistas timorenses, o *Programa curricular do 3.º ciclo do ensino básico* (7.º, 8.º e 9.º anos de escolaridade). Este programa ficou concluído em 2010 e o Ministério [efetuou as diligências necessárias] para que os manuais escolares e os guias dos professores do 7.º ano de escolaridade estivessem disponíveis a tempo e fossem seguidos por um programa especial de formação dos docentes no final de 2011, garantindo, deste modo, que, no início do ano letivo de 2012 (janeiro), o sistema de ensino o pudesse implementar. De forma faseada, o [programa do] 8.º ano de escolaridade foi implementado a partir de janeiro de 2013 e o do 9.º ano de escolaridade a partir de janeiro de 2014. (E3)

Relativamente ao *Programa curricular do ensino secundário geral*, coube à Universidade de Aveiro, à Fundação Calouste Gulbenkian e a especialistas timorenses procederem à sua conceção e ao desenvolvimento dos manuais escolares e dos guias dos professores. Também para este programa curricular, o Ministério da Educação procedeu a uma implementação dos novos conteúdos, através de uma metodologia de *phasing-in/phasing-out*, para não prejudicar os alunos que já estavam a meio de Programas curriculares antigos. O programa curricular para o 10.º ano de escolaridade foi acompanhado de uma formação intensiva dos docentes (em outubro, novembro e dezembro de 2011) e a sua implementação nas salas de aula começou em janeiro de 2012. Os programas curriculares do 11.º e do 12.º anos de escolaridade seguiram a mesma metodologia, de modo que, em janeiro de 2013, o programa curricular do 11.º ano de escolaridade estava já a ser implementado nas escolas e, em janeiro de 2014, começou a ser implementado o do 12.º ano de escolaridade. (E3)

No sentido de cumprir o pressuposto e pretendendo o detentor da pasta da educação “responsabilizar as universidades portuguesas autoras dos *curricula* oficiais em língua portuguesa, respetivamente, a do Minho, para o ensino pré-escolar e básico, e a de Aveiro, para o ensino secundário, pela assessoria à formação dos professores timorenses que os deverão aplicar” (MNE-RP e ME-RDTL, 2012, p.2), o Ministério da Educação da RDTL solicitou o apoio de Portugal através do Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Portuguesa (MNE-RP). Este materializou-se com a

assinatura, a 1 de janeiro de 2012, de um protocolo de cooperação entre os dois países, no qual os signatários se comprometeram a desenvolver o *Projeto de Formação Inicial e Contínua de Professores* (PFICP). O PFICP compreendia 5 áreas distintas

- a) formação inicial de professores da educação pré-escolar e do sistema de ensino básico e secundário
- b) formação contínua de professores timorenses em exercício de funções nos vários graus de ensino;
- c) formação de quadros timorenses que integrarão a bolsa de formadores do INFORDEPE;
- d) apoio ao desenvolvimento curricular;
- e) apoio à Universidade Nacional Timor Lorosa'e nos cursos de formação inicial de professores para o ensino básico e secundário e, na medida do possível, na introdução da língua portuguesa como língua de ensino.

(ME-RP e ME-RDTL, 2012, p.3)

e o prazo determinado para a sua execução ia de 1 de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 2014.

Do protocolo assinado, distinguem-se (i) o financiamento partilhado do projeto<sup>143</sup>; (ii) a atribuição da nomeação da equipa ao Presidente do INFORDEPE; (iii) a responsabilidade da designação do coordenador-adjunto para o ensino pré-escolar e básico à Universidade do Minho e a indicação do coordenador-adjunto para o ensino secundário à Universidade de Aveiro; e (iv) o compromisso de se efetuar uma monitorização semestral da execução do projeto, por seis representantes de cada um dos signatários (três por cada um deles). De referir que, no que concerne este último aspeto, ficou estabelecido que à equipa competia:

- a) proceder à avaliação da execução das ações/atividades anuais do Projeto;
- b) propor eventuais ajustamentos e/ou reorientações no sentido de melhorar o Projeto, levando em conta a avaliação externa nos termos da Cláusula 10.ª;
- c) analisar e propor propostas de parceria e/ou de cofinanciamento, que se mostrem relevantes para a boa execução do Projeto.

(ME-RP e ME-RDTL, 2012, p.6)

Aliás, no ponto 1 da Cláusula 10.ª, lê-se: “os Signatários convidarão a OCDE a nomear uma equipa de avaliação anual do Projeto à luz das melhores práticas internacionais

---

<sup>143</sup> Portugal: 9.786.851,88 €; Timor-Leste: 13.988.218,92 €.

que as habilite a identificar lacunas e adotar melhoramentos” (ME-RP e ME-RDTL, 2012, p.10).<sup>144</sup>

Atentando presentemente ao *Documento de Projeto* (anexo I do Protocolo), destaca-se a alusão explícita ao papel e ao peso do PFICP na concretização das medidas de política, frisando a implementação dos novos currículos como “intrinsecamente relacionados” com o Projeto. Observa-se ainda que, no âmbito da 4.ª área de intervenção (apoio ao desenvolvimento curricular), a ação consiste na formação de professores do 3.º ciclo do EB e do ensino secundário, no quadro da introdução dos novos currículos nas escolas e do uso dos manuais (Atividade 4). Para o efeito, é acordada a consecução do seguinte resultado:

R4 – 2000 docentes timorenses do 3.º ciclo e 2000 docentes do ensino secundário atualizam os seus conhecimentos nas várias áreas de formação, reforçam as suas capacidades científicas e pedagógicas e colocam em prática a implementação dos programas curriculares, usando adequadamente os manuais escolares. (ME-RP e ME-RDTL, 2012, Anexo I, p.21)

O que levou a considerar necessários “26 docentes portugueses e 120 formadores timorenses”, os quais realizariam as suas funções sob a coordenação científico-pedagógica da Universidade do Minho (3.º ciclo do EB) e da Universidade de Aveiro (ES). A seleção dos docentes portugueses ficou a cargo das universidades portuguesas. Já a escolha dos formadores timorenses coube ao INFORDEPE.

A formação abrangia todas as disciplinas “de modo a garantir o sucesso na implementação deste currículo” (ME-RP e ME-RDTL, 2012, Anexo I, p.40). Para esta componente do PFICP, delineou-se, para 2012, um cronograma que previa (i) a dinamização de 8 semanas de formação a ministrar a 5 formadores de cada disciplina, nos municípios de Baucau, Bobonaro, Díli, Manufahi e Oecusse, num total de 200h; (ii) a replicação da formação pelos formadores timorenses junto dos professores do 3.º ciclo do EB e do ES, que lecionam as diversas disciplinas, com supervisão dos docentes portugueses; e (iii) o acompanhamento das escolas para verificação do impacto da formação e para a dinamização de outras ações. De mencionar que o Documento de Projeto sublinha a relevância de os docentes do PFICP utilizarem

---

<sup>144</sup> O Documento de Projeto prevê ainda uma avaliação final “também a realizar pela OCDE, que nomeará uma equipa de avaliação, à luz das melhores práticas internacionais, que destaque os principais aspetos positivos e negativos do projeto, documentando-os para que o desenho do próximo projeto os possa ter em consideração” (ME-RP e ME-RDTL, 2012, Anexo I, p.58).

materiais que contenham vocabulário relacionado com as necessidades dos professores timorenses, com o objetivo não só de lhes melhorar as competências no domínio da língua portuguesa mas também para os colocar, desde já, em contacto com vocábulos que terão de forçosamente apreender, para se garantir maior sucesso na implementação dos currículos e no uso dos programas e manuais. (ME-RP e ME-RDTL, 2012, Anexo I, p.44)

o que deixa transparecer que o domínio insuficiente da língua portuguesa e a formação pedagógica de base do público-alvo poderiam condicionar os resultados ambicionados.

Em 2012, conforme anteriormente indicado, as atividades deviam incidir apenas nos 7.º e 10.º anos, repetindo-se, em 2013 e 2014, nos anos de escolaridade subsequentes.

À formulação das medidas seguiu-se o planeamento da sua implementação, com o apoio da CP e das universidades responsáveis pelas reformas curriculares. Este planeamento concretizou-se no *Projeto de Formação Inicial e Contínua de Professores* e no Protocolo de cooperação entre o MNE-RP e o ME-RDTL, os quais estabeleceram os alicerces para a introdução, nas escolas, dos novos currículos. Contudo, a assinatura do documento ocorreu no final do mandato do IV Governo, competindo à equipa governativa do V Governo Constitucional assegurar a sua realização. A este respeito, e a propósito das restantes reformas, João Cândia Freitas reconheceu que

até ao final do meu mandato, o IV Governo Constitucional deixou como legado as bases fundamentais da educação. Toda a estrutura [foi objeto] de intervenção e foi definido um plano concreto de ação. (...) A implementação do sistema foi, desde logo, o maior desafio para o meu sucessor, tornando concretas e visíveis as várias reformas iniciadas, de forma a que o impacto das decisões políticas chegasse aos alunos e às respetivas famílias. Quando deixei o governo, sabia que isto certamente obrigaria [a uma] continuidade e a um esforço acrescido de desdobramento de toda uma cadeia de decisões, desde a esfera ministerial até às escolas, para que o país pudesse conhecer o desenvolvimento humano, económico, social e cultural que tanto almeja. (Ex-Ministro da Educação, João Cândia Freitas, E3)

O novo Governo<sup>145</sup> tomou posse a 8 de agosto de 2012 e foi liderado por Xanana Gusmão, com Bendito Freitas como Ministro da Educação e da Cultura, com Dulce Soares como Vice-Ministra da Educação Básica e com Virgílio Smith como Vice-Ministro do Ensino Secundário. O Programa do V Governo Constitucional

---

<sup>145</sup> O V Governo Constitucional resultou da coligação de três partidos políticos: o Congresso Nacional para a Reconstrução de Timor-Leste (CNRT), o Partido Democrático (PD) e a Frente Mudança (FM).

assegurou a continuidade dos programas da legislatura anterior e dos programas estabelecidos no *Plano Estratégico de Desenvolvimento (2011-2030)*:

A nossa filosofia é de que o V Governo Constitucional provém do IV Governo Constitucional ou, por outras palavras, recebe a missão de continuar a implementar os programas e as reformas que foram bem-sucedidas. A continuidade implica a correção permanente dos mecanismos de atuação e dos sistemas de trabalho e, como se torna óbvio, o aperfeiçoamento das metodologias e da operacionalidade da administração e gestão.

A continuidade, pelo próprio sentido da expressão, vai refletir-se no prosseguimento dos programas realizados e dos que terão que ser iniciados.

A continuidade reflete também a necessidade de dar forma e conteúdo aos programas estabelecidos no Plano Estratégico de Desenvolvimento. (CM-RDTL, 2012, p.5)

Foi durante este mandato que, formalmente, teve início a implementação dos currículos. Os professores portugueses do ES começaram a chegar à RDTL no final de maio de 2012 e os do 3.º ciclo do EB em agosto. Relembrando o Projeto, João Câncio Freitas destacou a sua dimensão, especificidade e relevância para o sucesso das medidas:

Na sequência da aprovação dos currículos, deu-se então o projeto de formação intensiva para os docentes em exercício de funções nestes ciclos de ensino. Este programa, desenhado com o apoio de entidades internacionais de reconhecida competência nesta matéria, como é o caso da Universidade de Aveiro, contou com a colaboração de docentes lusófonos e de um grupo de docentes timorenses de elevada competência e [abrangeu] todo o território nacional, permitindo o desenvolvimento de metodologias de observação de aulas, o auxílio à planificação e implementação curriculares, a formação durante o horário profissional de aulas, a formação teórica e a formação em avaliação. Tratou-se de um projeto de envergadura, cujos resultados se verão, acredito, a médio prazo, mas serão fundamentais para o futuro desta Nação. (Ex-Ministro da Educação, João Câncio Freitas, E3)

#### **4.3.1.4. Avaliação e reagentamento das medidas**

Na etapa de avaliação importa mencionar os efeitos e os impactos das medidas, ou seja, “a distância em relação aos objetivos e metas estabelecidos, a eficiência e eficácia da intervenção pública” (Rodrigues, 2014, p.29).

No âmbito da avaliação das duas reformas, a consecução deste propósito partiu da observação de dois documentos: o *Plano estratégico nacional da educação 2011-2030* e o *Plano do Ministério da Educação (2013-2017)*. Recolheram-se

informações relativas ao cronograma e às atividades de monitorização e de avaliação projetadas, as quais se encontram explanadas no **Quadro 35**.

**Quadro 35: ME-RDTL – monitorização e avaliação da implementação dos currículos do 3.º ciclo do EB e do ESG – ME-RDTL**

Documento	Currículo do 3.º ciclo do EB	Currículo do ESG
Plano estratégico nacional da educação 2011-2030	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. O currículo estará completamente implementado até 2014.</li> <li>2. Realizar-se-á uma avaliação sumativa externa de implementação do novo currículo em 2015.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Novo currículo aprovado e totalmente implementado até 2014.</li> </ol>
Plano do Ministério da Educação (2013-2017)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Constituição de uma equipa multidisciplinar, composta por especialistas nacionais e internacionais nas diversas áreas curriculares, que sejam responsáveis pela monitorização e revisão curricular e pela produção de manuais oficiais para os alunos e professores (2013-2017).</li> <li>2. Implementar um sistema de avaliação contínua da implementação curricular (2013-2017).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Monitorização da implementação do Currículo do ESG (2015).</li> <li>2. Avaliação externa dos resultados de aplicação do novo Currículo (2016).</li> </ol>

Fonte: Elaborado pela investigadora

Seguindo esta lógica, num segundo momento, atentou-se ao mencionado no *Documento de Projeto* do PFICP, uma vez que a 4.ª área de intervenção visava apoiar o desenvolvimento curricular (**Quadro 37**).

**Quadro 37: PFICP – monitorização e avaliação do projeto**

Documento	Currículo do 3.º ciclo do EB	Currículo do ESG
Documento de Projeto do PFICP	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No âmbito da monitorização serão realizadas três missões por ano (de 4 em 4 meses) entre 2012 e 2014, pelos responsáveis das Universidades do Minho e de Aveiro.</li> <li>2. Realizar-se-á uma avaliação externa no final do ano de 2012, com o objetivo de identificar e avaliar os resultados atingidos, as lacunas existentes e de definir melhorias a introduzir.</li> <li>3. A OCDE nomeará uma equipa de avaliação, no final do projeto, no sentido de se identificarem os principais aspetos positivos e negativos.</li> </ol>	

Fonte: Elaborado pela investigadora

A partir da leitura documental, da literatura consultada, das entrevistas realizadas aos decisores políticos e dos contactos estabelecidos junto do ME-RDTL e do Camões, I.P., foi possível concluir que nenhuma das avaliações externas se concretizou.

No que respeita às ações de acompanhamento desenhadas no âmbito do PFICP, da responsabilidade das Universidades Portuguesas, verificou-se que, para o caso concreto da Universidade Aveiro, por exemplo, apenas tiveram lugar 4 das 12 missões técnicas previstas: 2 em 2012, 1 em 2013 e 1 em 2014 (ME-RDTL e Camões, I.P., 2014, p.105).

Quanto aos resultados da monitorização e da avaliação empreendidos no contexto do Protocolo de Cooperação entre o MNE-RP e do ME-RDTL, apenas foi possível obter relatórios concernentes às intervenções da Universidade de Aveiro, tendo-se restringido a análise ao relatório final, *PFICP – Projeto de Formação Inicial e Contínua de Professores – Relatório Final 2012-2014* (2014).

O documento encontra-se dividido em oito tópicos, a saber: (i) Projeto inicial; (ii) Docentes adstritos às atividades 4 (ESG) e 5 (ESTV) [2012-2014]; (iii) Atividades principais desenvolvidas [2012-2014]; (iv) Atividades complementares desenvolvidas [2012-2014]; (v) Acompanhamento e supervisão da Universidade de Aveiro; (vi) Pontos fortes e pontos fracos do PFICP; (vii) Perspetivas futuras; e (viii) Considerações finais.

Quanto à informação relativa à Atividade 4 – Formação de professores do ESG: implementação do novo currículo e dos novos materiais didáticos (que abrangeu a formação de formadores, a supervisão da formação de professores e o apoio pedagógico nas escolas secundárias gerais), retêm-se como pontos fortes: (i) a verificação de melhorias ao nível das competências científicas, pedagógicas e linguísticas dos formandos/formadores do ESG; (ii) a receptividade dos docentes timorenses à formação ministrada (o número de formandos/formadores do ESG excedeu o número previsto no *Documento de Projeto*); e (iii) as mudanças nos processos de ensino-aprendizagem observadas em algumas das escolas onde houve intervenção dos docentes do PFICP. Dos aspetos negativos elencados ressaltam: (i) as lacunas científicas, pedagógicas e linguísticas evidenciadas pelos professores do ESG, algumas das quais decorrentes da falta de habilitações académicas na(s) área(s) científica(s) que se encontravam a lecionar; (ii) a resistência à mudança manifestada por alguns docentes; (iii) a não distribuição dos manuais do aluno e dos guias do professor pelas escolas; (iv) o desconhecimento do currículo, de como o novo plano curricular se encontra

estruturado, assim como da natureza das disciplinas que o compõem, por parte dos diretores das escolas; (v) o número insuficiente de professores nas escolas; (vi) a inexistência de docentes devidamente qualificados para lecionarem determinadas disciplinas; (vii) a incorreta distribuição do serviço, “a qual não obedece a critérios de ordem científica e/ou pedagógica” (ME-RDTL e Camões, I.P., 2014, p.112)); (viii) a ausência de “um plano de atividades no INFORDEPE e de uma matriz orientadora relativamente às atividades a desenvolver e/ou em curso” (ME-RDTL e Camões, I.P., 2014, p.112); (ix) as falhas de comunicação entre o INFORDEPE, os diretores distritais, os diretores das escolas e os docentes; (x) as reivindicações sucessivas dos sindicatos de professores, no início de cada curso; e (xi) a realização de formações paralelas, dinamizadas por atores multilaterais (UNICEF, UNESCO...) e bilaterais (ME-RDTL e Camões, I.P., 2014).

Pelo exposto, infere-se que muitos dos aspetos negativos indicados transcenderam o PFICP e resultaram, entre outros, (i) de bloqueios institucionais por parte das estruturas timorenses; (ii) da indefinição dos papéis e das responsabilidades das diferentes direções do ME-RDTL; (iii) da débil formação dos recursos humanos; (iv) de uma afetação e gestão inapropriadas dos meios aos níveis regional e distrital; e (v) da pouca abertura à mudança por parte de alguns atores timorenses responsáveis pela execução efetiva e eficaz do projeto. Percebe-se, também, que os pontos fracos sobressaem em relação aos pontos fortes, o que, acredita-se, se deve ao facto de as medidas de política terem sido formuladas e implementadas seguindo a lógica *top-down* e de os projetos de cooperação terem sido delineados sem o envolvimento ativo das instituições e dos atores nacionais (quadros do ministério, diretores distritais, diretores de escolas, docentes...) (ME-RDTL e Camões, I.P., 2014). Note-se, por último, que as conclusões expressas no relatório apontaram para a pertinência de se perspetivar a continuidade do PFICP, destacando o caminho já percorrido e aquele que restava percorrer, e sustentando-se que na educação “todas as mudanças são lentas e requerem um longo investimento” (ME-RDTL e Camões, I.P., 2014, p.115). Foi assim sugerido o desenho de um novo projeto, para o triénio 2015-2017, o qual, para o ESG, apresentava como objetivos (i) reforçar a formação de formadores no âmbito do novo currículo; e (ii) proporcionar um apoio direto aos docentes deste ciclo de ensino, nos



diferentes estabelecimentos escolares do país, e um apoio à gestão e administração das escolas secundárias gerais (ME-RDTL e Camões, I.P., 2014).<sup>146</sup>

Embora se reconhecesse a premência de prosseguir todas as vertentes da formação docente, Timor-Leste passou por mudanças governativas que acabaram por atrasar a assinatura do novo projeto. De facto, como já foi aludido no ponto 4.2.1.4., a 15 de fevereiro de 2015, Xanana Gusmão renunciou ao cargo de Primeiro-Ministro e foi formado o VI Governo Constitucional. A pasta da Educação foi entregue a Fernando La Sama de Araújo, que faleceu a 2 de junho de 2015. No seguimento desta morte repentina, António da Conceição foi nomeado para o cargo, no dia 10 de agosto de 2015. Uma vez restabelecida a normalidade, o Ministério da Educação solicitou então ao Governo português a continuidade do apoio, no âmbito da formação contínua de professores. O pedido originou a assinatura de um novo protocolo de cooperação entre o MNE-RP e o ME-RDTL para a implementação do Projeto Formar Mais, a 22 de março de 2016 (quase 16 meses após o término do PFICP). De acordo com o firmado (i) a RDTL assumiu a maior tranche do financiamento<sup>147</sup>; (ii) a coordenação-geral competiu à parte timorense; (iii) a coordenação-adjunta coube à Universidade de Aveiro; e (iv) o projeto previa uma avaliação externa no final, pertencendo ao ME-RDTL contratar uma entidade na área da avaliação de projetos educativos.

Analisando presentemente o *Documento de Projeto* (MNE-RP e ME-RDTL, 2016, Anexo I), observa-se que o Formar Mais visou

continuar o apoio à reconstrução do sistema educativo de Timor-Leste e à consolidação do uso da língua portuguesa, como instrumento para fins de ensino, aquisição e acesso ao conhecimento, por via do reforço da formação de professores em exercício nos vários níveis de ensino, em colaboração com o Instituto de Formação de Docentes e Profissionais da Educação (INFORDEPE), designadamente através da ação de, pelo menos, 26 professores portugueses que atuarão em todos os municípios do território e de um coordenador-adjunto que supervisionará, no terreno, a execução das atividades, durante a vigência do Projeto. (p.4)

Para o efeito, foi acordado que este se desenvolveria por etapas, entre janeiro de 2016 e 31 de dezembro de 2018, e que compreenderia quatro componentes:

---

<sup>146</sup> Desconhecem-se as recomendações da Universidade do Minho para o 3.º ciclo do EB, uma vez que não foi possível ter acesso ao relatório final redigido pela instituição.

<sup>147</sup> Portugal: 1.428.312,11 €; Timor-Leste: 5.302.682,88 USD.

- 1 – A formação para o aperfeiçoamento de competências em língua portuguesa de professores do 3.º ciclo do EB;
- 2 – Formação para o desenvolvimento de competências no âmbito dos conteúdos programáticos dos 7.º, 8.º e 9.º anos de escolaridade da disciplina de língua portuguesa;
- 3 – Formação para o desenvolvimento de competências em termos de gestão e administração escolar de Diretores de Escola e Diretores-Adjuntos do 3.º ciclo do EB e do ESG;
- 4 – A formação científico-pedagógica de professores do ensino secundário, no âmbito dos conteúdos programáticos das diversas áreas disciplinares do currículo do ESG.

(MNE-RP e ME-RDTL, 2016, Anexo I, p.5)

O enfoque residiu, desta feita, “na continuidade do desenvolvimento de competências linguísticas (...), assim como na atualização e no reforço das competências científicas e pedagógicas dos docentes, por forma a garantir a implementação efetiva das orientações curriculares em vigor e o uso adequado dos recursos didáticos disponíveis” (MNE-RP e ME-RDTL, 2016, Anexo I, p.14).

Relativamente às componentes 2 e 4, concernentes aos novos currículos, estabeleceram-se como resultados esperados:

- R2 – Competências na compreensão dos conteúdos programáticos de 7.º, 8.º e 9.º anos de escolaridade da disciplina de língua portuguesa desenvolvidos por 55 docentes das escolas básicas centrais do 3.º ciclo;
- R4 – Competências nas várias áreas da formação atualizadas e desenvolvidas por 716 professores do ESG e do ESTV.

(MNE-RP e ME-RDTL, 2016, Anexo I, p.20)

O início das atividades do Formar Mais aconteceu em julho de 2016 (com um atraso de 4 meses) e desenvolveu-se nos 12 municípios do país e na Região Administrativa Especial de Oeiras-Ambeno. Nas atividades 2 e 4, foram colocados 11 professores portugueses no 3.º ciclo do EB e 15 no ES. Os primeiros trabalharam em 6 municípios (Baucau, Díli, Ermera, Lautém, Liquiçá e Viqueque), competindo-lhes:

- 1 – Promover a compreensão por parte dos professores, dos conteúdos programáticos dos diferentes anos de escolaridade (7.º, 8.º e 9.º anos) da disciplina de Língua Portuguesa do 3.º CEB;

- 2 – Apoiar os professores na exploração, do ponto de vista estrutural, do conteúdo e linguístico, dos Manuais do Aluno e dos Guias do Professor da disciplina de Língua Portuguesa (7.º, 8.º e 9.º anos);
- 3 – Apoiar os professores de Língua Portuguesa na preparação do processo de ensino-aprendizagem, nomeadamente através da elaboração de planificações, materiais didáticos e instrumentos de avaliação, de acordo com as diretrizes enunciadas nos documentos curriculares em vigor;
- 4 – Apoiar os professores na docência, nomeadamente através do estabelecimento de regimes de codocência;
- 5 – Levar os professores a refletir sobre o seu próprio desempenho profissional, designadamente através da implementação de um sistema de observação e comentário de aulas.

(MNE-RP e ME-RDTL, 2016, Anexo I, p.25)

Os segundos, por sua vez, foram distribuídos por todo o país, de acordo com um esquema de rotatividade trimestral, cumprindo-lhes:

- 1 – Promover a compreensão, por parte dos professores, dos conteúdos programáticos das diferentes disciplinas do ESG (e das disciplinas do ESTV comuns ao ESG), nos três anos de escolaridade (10.º, 11.º e 12.º anos);
- 2 – Apoiar os professores na elaboração de planificações, materiais didáticos e instrumentos de avaliação, de acordo com as diretrizes enunciadas nos documentos curriculares e tendo por base as previsíveis dificuldades dos alunos;
- 3 – Apoiar os professores na docência, nomeadamente através do estabelecimento de regimes de codocência;
- 4 – Levar os professores a refletir sobre o seu próprio desempenho profissional, designadamente através da implementação de um sistema de observação e comentário de aulas;
- 5 – Promover e acompanhar a implementação do Currículo do ESG e do ESTV em todos os Municípios.

(MNE-RP e ME-RDTL, 2016, Anexo I, p.33)

Pode verificar-se uma diferença notória entre as ações planeadas para os dois ciclos de ensino. No que respeita à intervenção ao nível do 3.º ciclo do EB, percebe-se que esta contemplava apenas os docentes de língua portuguesa. Já o ESG abrangia os professores das várias disciplinas e o número de docentes timorenses implicados era muito superior. Em relação às atividades, a exploração do conteúdo linguístico dos manuais ocorreu somente no 3.º ciclo do EB.

Entre 14 e 28 de outubro de 2017, cerca de 15 meses após o início do projeto, teve lugar a avaliação do programa de cooperação portuguesa com a RDTL para o período 2011-2017. Esta envolveu uma equipa interna do Camões, I.P., constituída por quatro elementos, e um elemento do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação da RDTL. A avaliação teve dois propósitos: (i) “analisar o processo de elaboração e implementação do Programa e o desempenho dos vários atores da Cooperação Portuguesa para o desenvolvimento de Timor-Leste” e (ii) produzir recomendações que contribuíssem para a melhoria do ciclo de programação subsequente (Camões, I.P., 2018). O Formar Mais foi um dos projetos observados e a abordagem metodológica adotada incluiu (i) análise documental; (ii) entrevistas em Portugal e em Timor-Leste a vários detentores de interesse<sup>148</sup>; e (iii) observação direta.<sup>149</sup> Dos resultados e constatações elencados, retém-se como positivo a “relevância do papel desempenhado por este projeto na implementação da reforma curricular” do 3.º ciclo do EB e do ESG, “ao incidir a formação ministrada também sobre conteúdos” (Camões, I.P., 2018, p.47). Quanto aos aspetos negativos, sobressaem (i) o alcance limitado junto dos docentes timorenses de língua portuguesa do 3.º ciclo do EB<sup>150</sup>; (ii) a não perceção de resultados “satisfatórios na formação dos professores das várias disciplinas do ensino secundário”<sup>151</sup> (Camões, I.P., 2018, p.66); (iii) a permanência reduzida dos formadores do ES em cada escola; (iv) a resistência de alguns professores timorenses à formação; e (v) os problemas de assiduidade dos formandos.

Dando cumprimento à Cláusula 11.ª do Protocolo de Cooperação (MNE-RP e ME-RDTL, 2016), entre novembro e dezembro de 2018, teve lugar a avaliação externa.

---

<sup>148</sup> Em Díli, foram realizadas reuniões com a Vice-Ministra da Educação, Lurdes Bessa; o Embaixador de Portugal em Díli e outros elementos da Embaixada, o coordenador-geral e a coordenadora-adjunta do projeto; diretores de escolas; e professores portugueses e timorenses. Em Portugal realizaram-se encontros com a Universidade de Aveiro – Professora Isabel Cabrita, Professora Ana Margarida Lucas e Dr., Ângelo Ferreira (Camões, I.P., 2018, pp.82-84).

<sup>149</sup> Segundo o documento, a informação obtida foi, de seguida, triangulada e validada e “a qualidade dos dados apreciada de forma transparente” (Camões, I.P., 2018, p.25).

<sup>150</sup> “No caso do 3.º ciclo, apesar de o formador estar o ano todo na mesma escola, constatou-se um alcance limitado junto do grupo de língua portuguesa, em que, sendo constituído principalmente por professores de uma faixa etária mais elevada, se percebe já alguma saturação da formação, ou mesmo dos professores dessas escolas, que, pelas condições que oferecem, têm vindo a ser repetidamente convocados para estes processos, denotando, também, algum cansaço. Assim, a abrangência neste projeto de um número elevado de professores não tem, neste caso, correspondência com um efeito formativo relevante e persistente nesses professores, que resulte em melhorias consistentes da sua prática letiva” (Camões, I.P., 2018, p.48).

<sup>151</sup> “(...) o que não será alheio ao modelo que está a ser implementado, que passa por uma permanência reduzida dos formadores desse nível de ensino em cada escola, à qual não retornam, limitando significativamente o potencial dos efeitos da formação nos professores” (Camões, 2018, p.66).

Esta foi realizada por uma equipa constituída por dois elementos do INFORDEPE e dois elementos do Camões, I.P. A avaliação visou:

- 1 – Aferir o nível de implementação das atividades previstas e resultados alcançados;
- 2 – Apreciar os efeitos alcançados, nomeadamente ao nível do desempenho dos professores e seu contributo para a melhoria do sistema educativo e da educação em geral em Timor-Leste;
- 3 – Apreciar o funcionamento das escolas, nomeadamente ao nível da utilização da língua portuguesa como língua de instrução, e o contributo prestado nesse âmbito pelo projeto Formar Mais;
- 4 – Identificar constrangimentos e eventuais ajustamentos à intervenção do projeto, tendo presentes as expectativas das autoridades timorenses e portuguesas.

(ME-RDTL e Camões, I.P., 2019, p.9)

e incluiu (i) análise documental; (ii) entrevistas a responsáveis pela gestão do projeto e a detentores de interesse em Portugal e em Timor-Leste; (iii) deslocações a 11 escolas timorenses; e (iv) entrevistas a formadores, formandos, diretores de escolas e diretores de municípios. A informação recolhida pela equipa foi triangulada e validada e a qualidade dos dados foi apreciada de forma transparente, tendo sido possível retirar aspetos positivos e negativos que corroboram os inferidos no relatório anterior. Dos aspetos positivos mencionados, ressaltam (i) a importância conferida ao Formar Mais pelas entidades oficiais timorenses e por toda a comunidade educativa; (ii) a existência de formação em todos os centros de formação; (iii) o “reconhecimento, por parte dos formandos, da necessidade de formação” (ME-RDTL e Camões, I.P., 2019, p.16); e (iv) a aquisição de metodologias de ensino e a melhoria das competências linguísticas dos professores timorenses do 3.º ciclo do EB. No que se refere aos aspetos negativos, destacam-se: (i) a inexistência de uma apropriação do projeto e das atividades por parte do INFORDEPE; (ii) a centralização, em Portugal, dos processos de tomada de decisão; (iii) os problemas de articulação entre a coordenação do projeto em Díli e o INFORDEPE; (iv) a falta de articulação entre os diretores municipais e os diretores das escolas; (v) a alocação ineficiente de recursos humanos, financeiros e materiais; (vi) a falta de formação de alguns formandos na disciplina que lecionam; (vii) o fraco domínio da língua portuguesa por parte de um número considerável de professores; (viii) a escassez de equipamento para a lecionação das aulas de física, química, biologia e tecnologias multimédia; (ix) o desinteresse pela formação por parte de alguns professores timorenses e a sua reduzida assiduidade; (x) o número insuficiente de

formadores e de horas de formação ao nível do ESG; e (xi) o apoio científico e pedagógico por vezes desajustado e descontextualizado (ME-RDTL e Camões, I.P., 2019).

Conclui-se, mais uma vez, que os aspetos negativos se sobrepõem aos aspetos positivos, evidenciando a desadequação do projeto, o impacto limitado da formação concretizada “quer relativamente às competências em língua portuguesa quer em relação aos conteúdos programáticos das áreas disciplinares do ESG, ainda que abrangendo um número elevado de docentes” (ME-RDTL e Camões, I.P., 2019, p.4), mas igualmente a inexistência de uma apropriação do projeto pela instituição timorense responsável. Dulce Soares, durante a entrevista concedida, a este propósito, referiu:

Sei que a formação não correu com devia ter corrido. O INFORDEPE também falhou aqui. (...) Acho que os projetos de implementação e de monitorização, como foram apoiados pelo parceiro Portugal, funcionaram um pouco à parte. O INFORDEPE e o Ministério não assumiram a 100% a sua responsabilidade e deixaram que os projetos funcionassem sozinhos. Também, como os projetos estavam integrados no INFORDEPE, as outras direções do Ministério não tiveram interesse na forma como estava a decorrer. E os currículos acabaram por ser implementados sem corrigir aquilo que estava mal ou menos bem. (E5)

Sublinhando a premência de Timor-Leste assumir a coordenação efetiva dos projetos e de se realizar uma monitorização constante da sua implementação, para se suprirem dificuldades e se efetuarem os ajustes oportunos.

Decorridos quase nove anos desde o início da vigência destas medidas de política regulatória, percebe-se que os resultados não foram os esperados. De facto, a despeito de se terem registado progressos, a formação de professores e o uso efetivo da língua portuguesa mantêm-se um enorme desafio para o sistema, condicionando significativamente a sua qualidade. Com as eleições legislativas de 13 de maio de 2018, iniciou-se o mandato da Aliança de Mudança para o Progresso<sup>152</sup> (AMP), o VIII Governo Constitucional. No seu Programa, esta aliança expressou a intenção de:

- i) Implementar as políticas públicas e as reformas em curso, que se comprovaram

---

<sup>152</sup> A Aliança de Mudança para o Progresso (AMP) é constituída por três partidos políticos: o Congresso Nacional de Reconstrução (CNRT), o Partido Libertação Popular (PLP) e o Kmanek Haburas Unidade Nacional (KHUNTO).

bem-sucedidas, por forma a manter a estabilidade e a potenciar o desenvolvimento económico e social;

ii) Promover reformas estruturantes para acelerar a transformação necessária em setores que não estão a corresponder às expectativas da população; e,

iii) Reformar, corrigir e aperfeiçoar processos, sistemas e metodologias que obstaculizam o desenvolvimento sustentável, de forma transversal, para que todas as Instituições sejam mais eficazes, responsáveis e inclusivas. (RDTL, 2018, pp.1-2)

O campo da educação foi apresentado como um setor-chave do desenvolvimento do país e foi assumido o compromisso de se revigorar a implementação do *Plano Estratégico Nacional da Educação (2011-2030)* e de, durante o mandato, se alcançar um conjunto substancial de metas, de entre as quais, no quadro deste ponto, se assinalam as seguintes:

Rever o currículo nacional para o 3.º ciclo do ensino básico, aprovando a legislação relevante e as orientações pedagógicas;

Rever o currículo nacional do ensino secundário geral, para promover uma melhor adequação aos padrões regionais e internacionais de ensino, assegurando a aquisição de competências práticas e de laboratório, e culturais, artísticas, desportivas, habilidades para a vida e competências transversais de empreendedorismo;

Assegurar o acesso dos professores a materiais pedagógicos capazes de apoiar a implementação do currículo.

(RDTL, 2018, pp.13-14)

Como tal, constata-se a abertura da segunda janela de oportunidade e a reentrada das medidas na agenda política. Para o reagendamento considera-se terem contribuído os parcos resultados alcançados com o PFICP e com o Formar Mais, mas, igualmente, a pressão interna (por parte dos partidos políticos na oposição, das elites, das ONG, dos pais e encarregados de educação...) e externa (Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável da ONU, organizações internacionais, as agências de cooperação bilateral). A estes, entende-se, acresce a perceção de que os dois currículos não se encontram alinhados com o currículo em vigor no 1.º e 2.º ciclos do EB. Este entendimento teve destaque durante a entrevista a Dulce Soares, quando questionada sobre a pertinência de uma nova reforma curricular para os dois ciclos de ensino

Como já disse, estamos a fazer uma avaliação dos currículos atuais. É preciso assegurar uma continuidade entre os ciclos. Os currículos têm de ser como uma escada. Por isso, é necessário que as equipas trabalhem juntas e em articulação. Temos de assegurar a continuidade, para não serem coisas isoladas. (E5)

A respeito do reagendamento, acrescentou:

O mundo evolui, a educação evolui, Timor também evolui... Então, depois de uma implementação de mais de 5 anos, é normal que se faça uma reforma... O currículo não é uma coisa estática... Para além disso, está escrito no Programa do VIII Governo Constitucional. Então... queira ou não queira, tenho de fazer isto [a reforma curricular]. Vamos começar por fazer uma avaliação dos conteúdos e depois vamos fazer ajustes... Não só no 3.º ciclo, mas também no ensino secundário... Temos de garantir aos alunos um currículo do século XXI... Temos de garantir que as crianças timorenses serão cidadãos do século XXI. Não podemos continuar a ficar para trás! E para isso, o currículo é muito importante... (E3)

Defendendo, portanto, que a revisão das medidas era impreterível e que a mesma irá proporcionar aos jovens e aos cidadãos os conhecimentos e as ferramentas que lhes permitirão transpor as barreiras da pobreza e do desemprego, mas, igualmente, “tornar-se ativos no desenvolvimento sustentável, na consolidação da nação e, também, a aplicarem as suas potencialidades e a sua criatividade humana a favor da inovação” (RDTL, 2018, p.10).

#### **4.3.2. Perceções dos decisores políticos: medidas de política**

Nos pontos anteriores realizou-se uma análise estruturada de cada uma das fases do processo político das duas reformas, tendo sido, entre outros, observados os factos, os atores, os recursos e os contextos institucionais nas diferentes etapas. Procurou-se perceber como se respondeu ao problema da ausência de currículos para o 3.º ciclo do EB e para o ESG, como esta questão integrou a agenda governativa e como foram desenhadas, formuladas, concretizadas e avaliadas as medidas.

No sentido de complementar o trabalho, entrevistaram-se quatro dos protagonistas dos IV, V, VI, VII e VIII Governos Constitucionais: (i) João Câncio Freitas (Ministro da Educação do IV Governo); (ii) Dulce de Jesus Soares (Vice-Ministra da Educação Básica do V e VI Governos e Ex-Ministra da Educação, Juventude e Desporto do VIII Governo); (iii) António da Conceição (Ministro de



Estado, Coordenador dos Assuntos Sociais e Ministro da Educação e da Cultura do VI Governo); e (iv) Lurdes Bessa (Vice-Ministra da Educação do VII Governo). A sua auscultação permitiu compreender as opções e as posições dos decisores.

As reflexões recolhidas foram trabalhadas com recurso ao *software* informático MaxQda. Foi definida uma categoria e sete subcategorias (**Quadro 14**) e foi contabilizada a frequência com que estas subcategorias aparecem nos enunciados dos entrevistados (segmentos codificados) (**Figuras 31 e 32 e Anexo 22**).

Relativamente ao agendamento e ao desenho das medidas, estas integraram a ampla reforma do sistema educativo delineada por João Câncio Freitas, a qual exigiu “a definição de políticas e estratégias; a produção de instrumentos legais de definição e estabilização do modelo; a intensificação da construção de infraestruturas educativas e, ao mesmo tempo, cuidar, com particular atenção, dos mecanismos de eficiência do sistema” (E3). Recordando os cinco anos na pasta da educação, avaliou-os como “tempos de trabalho árduo”, mas durante os quais

se deram passos significativos, no que diz respeito à produção de reformas estruturais que permitiram a edificação sólida e estável de um sistema educativo nacional assente na quantidade e na qualidade científico-pedagógica dos docentes de todos os níveis de ensino, na qualidade dos valores morais e éticos transmitidos às gerações futuras e na exigência dos conteúdos técnicos e científicos dos programas curriculares, com padrões de qualidade internacionalmente reconhecidos. (E3)

Destacou, ainda, que foi o IV Governo que

estabeleceu os alicerces de um sistema nacional de educação sustentável, com a aprovação da primeira e única Lei de Bases de Educação (LBE), em 2008, englobando os primeiros nove anos de ensino universal e obrigatório, por via da junção dos seis anos de ensino primário e dos três anos do então ensino pré-secundário. (E3)

O desenvolvimento dos currículos do 3.º ciclo do EB e do ESG emerge no quadro de medida decisivas no incremento da qualidade do ensino. Para além disso, conforme aludido no ponto 4.3.1.2., no que concerne ao primeiro, a aprovação da *Lei de Bases da Educação* determinou o alargamento do ensino obrigatório e universal para os nove anos de escolaridade e estabeleceu, no ponto 2 do artigo 13.º, que “a articulação entre os três ciclos do ensino básico obedece a uma sequencialidade progressiva, competindo

a cada ciclo a função de completar, aprofundar e alargar o ciclo anterior, numa perspetiva de unidade global do ensino básico” (Lei n.º 14/2008, p.2645).

Questionado sobre o que o levou a conferir atenção a estes dois ciclos de ensino, João Câncio Freitas realçou que “a base para um bom aproveitamento no ensino superior é a formação desde os primeiros anos de escolaridade” e, como tal,

o desenvolvimento curricular do 3.º ciclo do ensino básico e, subsequentemente, do currículo do ensino secundário geral foi [efectuado] em conformidade com os objetivos da Lei de Bases da Educação (LBE). Este foi encarado como elemento identitário da cultura e das tradições timorenses, mas com um elevado grau de exigência científica e pedagógica, de acordo com as melhores práticas internacionais, e promotores da aprendizagem e da proficiência das línguas oficiais. (E3)

Com relação à implementação das reformas, a qual aconteceu entre o V e o VIII Governos, são importantes as dificuldades dos docentes na apropriação dos documentos estruturantes e na utilização dos materiais didáticos e de apoio à lecionação:

Lembro-me que, quando cheguei ao Ministério, tentei fazer com que os manuais fossem bilingues, porque os primeiros manuais [do 3.º ciclo] eram só em português... Mas não podia ser, porque, depois de eu ter visitado cento e tal escolas espalhadas por todo o país, percebi que os professores abriam o livro e não compreendiam a matéria que estavam a ensinar. Então, quando voltei, fui ter com o Sr. Ministro, Bendito, e disse-lhe que não podia continuar assim... Era demais... Então, tive uma discussão com o Sr. Bendito e decidimos que, no ano seguinte, os manuais já tinham de ter explicações em tétum. Encontrei-me com as editoras várias vezes para decidirmos o *layout* (onde devia estar a língua portuguesa e a língua tétum)... Por isso, os novos manuais já são bilingues... Na margem, têm uma explicação em tétum para ajudar os professores... (Dulce Soares, Ex-Vice-Ministra da Educação Básica e Ex-Ministra da Educação, Juventude e Desporto, E4)

Em relação aos manuais do ensino secundário geral, foi feita uma avaliação... Os professores consideraram que os conteúdos são muito pesados... têm muita coisa... Então, os professores saltam daqui para acolá... as crianças só memorizam... não conseguem compreender... Os conteúdos são muito pesados para as crianças... a linguagem utilizada é complicada. Também não há muita prática... e foram identificados mesmo erros científicos em algumas disciplinas. (Dulce Soares, Ex-Vice-Ministra da Educação Básica, E4)

Eu penso que um [dos maiores desafios na implementação desses currículos] são os materiais didáticos... como [levar] os professores a assimilar e compreender [os conteúdos] para [os]

poderem ensinar. (António da Conceição, Ministro de Estado, Coordenador dos Assuntos Sociais e Ministro da Educação e da Cultura do VI Governo, E5)

Eu entrei numa sala de aula, onde um professor, se eu não me engano foi no Suai, não sei precisar, porque eu visitei escolas dos vários distritos do país... Nessa escola um professor de matemática, do nono ano, estava a fazer uma equação no quadro e os alunos estavam a [copiá-la]... Ora, uma equação [resolve-se] por fases, não é, até se chegar a um resultado. E eu perguntei a um aluno, “Então, como é que chegaste a esse resultado?”. É evidente que o aluno não abriu a boca. Então, eu perguntei ao professor. E o professor disse-me “É assim que está no livro”... “Está bem! Mas como é que eles percebem?”... O que eu percebi, depois, é que o professor copia tudo, conforme está no livro, e eles passam para o caderno. Eles não sabem como calcular, como fazer os cálculos. Eu fiquei chocada, confesso... Fiquei chocada... Tu chegas a um exame e põe-te uma equação para resolver, o que é que tu vais fazer? Vais memorizar aquela que copiaste? Não é a mesma coisa! Os números são diferentes, não é? E eu perguntei ao professor “Vocês sabem para que é que se ensina matemática? É para desenvolver o raciocínio, para perceber o cálculo mental...” Portanto, é a esta qualidade que eu me refiro. E estes são problemas graves. (Lurdes Bessa, Ex-Vice-Ministra da Educação, E6)

Concluindo-se que os programas curriculares e os manuais elaborados são considerados demasiado ambiciosos e complexos para serem utilizados com mestria por docentes com uma formação científico-pedagógica ainda muito frágil e com um fraco domínio do português. Estes aspetos aparecem apontados como constrangimentos e desafios na fase da implementação, mas, igualmente e sobretudo, como um dos elementos que terá levado os governantes ao reagendamento das medidas.

No que respeita à adequação da matriz e dos documentos ao contexto e ao público-alvo, os ex-governantes apresentaram posições distintas. António da Conceição sublinhou a importância de rever os conteúdos, produzindo “livros para Timor, por timorenses” (E5), de modo a “partir da forma de pensar dos timorenses” (E5). Já Lurdes Bessa referiu:

Eu tive contacto com as equipas, nomeadamente de Aveiro, que estiveram nos currículos. Eu vi os livros. Fiquei satisfeita, na altura, porque, de facto, estavam ajustados aqui à realidade. Já não davam como exemplos elefantes ou comboios, mas davam como exemplos coisas da terra, fotografias locais. Depois, tinham as traduções em tétum, ao lado... o que também ajuda... facilita. Mas, não vi nenhum desses livros em uso. Vi muito poucos... Aliás, o que eu mais vi, por essas escolas fora, foi falta de material. (...) Manuais dentro das salas de aula, eu não vi. Mas em termos de linguagem, daquilo que eu vi [nos manuais elaborados], gostei. (E6)

Ou seja, na ótica desta última, os conteúdos didáticos e a linguagem dos materiais são adequados. O que falha é não serem usados pelos docentes nas salas de aula.

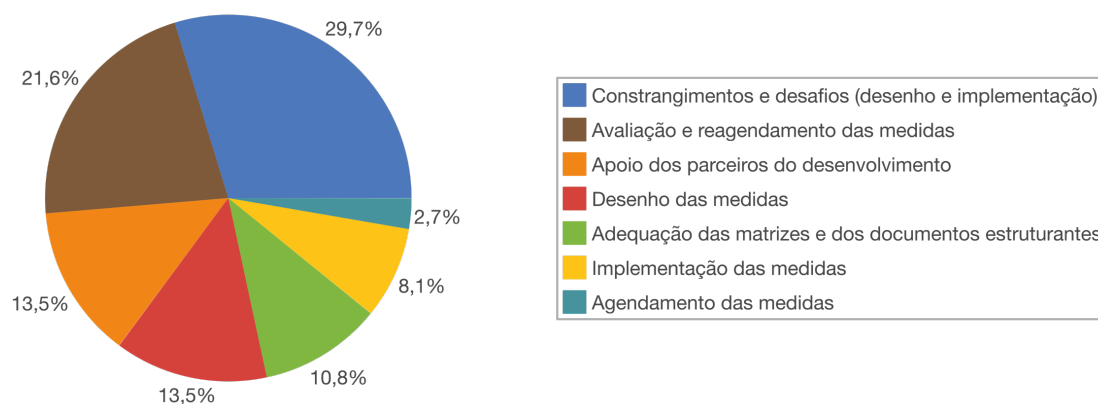
Quanto ao apoio dos parceiros de desenvolvimento, João Câncio Freitas assumiu que a Ajuda “foi absolutamente indispensável” (E3) e relevou o papel da UNICEF e de Portugal (Universidades do Minho e de Aveiro e Fundação Calouste Gulbenkian), no desenho e na formulação das reformas; e do projeto PFICP na sua implementação. António da Conceição, por sua vez, lembrou o projeto Formar Mais e o papel do INFORDEPE na sua concretização:

Eu penso que as intenções foram mesmo boas, porque o que se pretendia era formar os professores em língua portuguesa, mas também em matérias específicas. Só que, o que [aconteceu] na realidade... no terreno... [foi] que os professores tiveram muitos desafios, porque tiveram de se ajustar também... Em parte devido à distância a que estavam das escolas onde [decorria] a formação... Isso fez com que a participação fosse mínima... O Governo tem de pensar numa outra estratégia para a implementação destes projetos de cooperação e numa forma de integrar isto nos calendários da formação do INFORDEPE... onde e quando se pensam dar essas formações... para melhorar a eficácia das cooperações que temos... podemos ter professores e formadores aqui, mas se o tempo não [possibilita] a participação dos professores, não pode ser aproveitada. (...) Eu penso que... como disse... politicamente... esta cooperação está ajustada. O que falta talvez aqui, é nós, os timorenses, percebermos como podemos [coordenar] melhor esta cooperação, dentro da nossa política, dentro dos programas aqui em Timor-Leste. Também penso que o Ministério tem de saber identificar os professores em que se deve concentrar, para poder aproveitar [estas formações]... E, depois, vai-se fazendo uma rotação periódica entre os professores. Também é importante fazer [com que os professores] não tenham de se ausentar das escolas. (...) Eu penso que se nós considerarmos que o INFORDEPE é uma instituição autónoma, então, [esta] terá de funcionar como uma instituição autónoma, para se organizar e planear, e, também, coordenar isto com o Ministério. Mas se continuar a haver problemas de comunicação institucional, então não se consegue fazer... (E5)

Das palavras do Ex-Ministro do VI Governo, ressalta a alusão aos poucos resultados alcançados, à necessidade de se repensar a coordenação dos projetos de cooperação e à premência de Timor-Leste refletir sobre a comunicação entre as instituições nacionais responsáveis pela sua materialização efetiva e eficaz.

Acerca do reagendamento das medidas, Dulce Soares sublinhou que este é uma opção do VIII Governo Constitucional, com vista a “garantir aos alunos um currículo do século XXI” e “assegurar uma continuidade entre os ciclos” (E4).

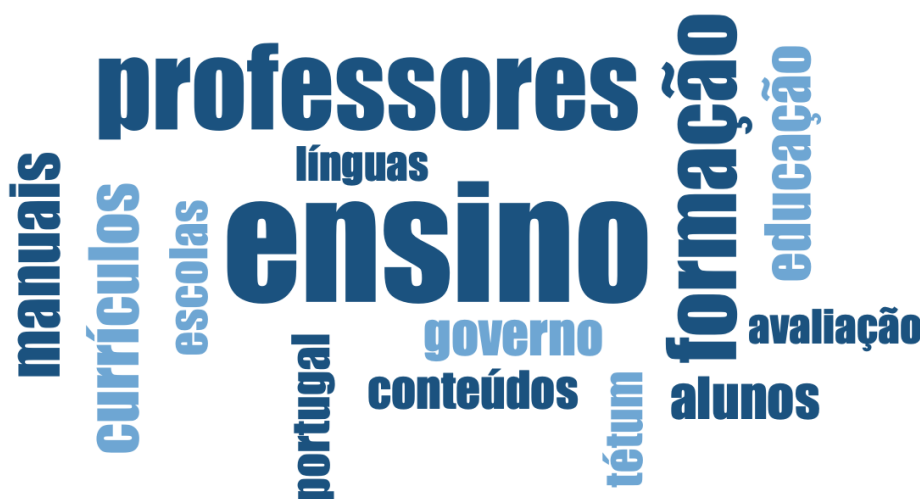
**Figura 31: Percepções dos decisores políticos – reforma curricular do 3.º ciclo do EB e do ESG – estatística de subcategorias**



Fonte: Elaborado pela investigadora com recurso ao *software* MaxQda

Atentando à nuvem de palavras<sup>153</sup> (Figura 23), observa-se a frequência e o valor que os conceitos *ensino*, *professores*, *formação*, *currículos*, *manuals* e *governo* alcançaram no discurso dos ex-governantes para exporem as suas opiniões e posições no âmbito destas duas reformas curriculares.

**Figura 32: Percepções dos decisores políticos – medidas – frequência e valor das palavras**



Fonte: Elaborado pela investigadora com recurso ao *software* MaxQda

<sup>153</sup> Frequência mínima de ocorrências: 6. Número de palavras: 10.

#### 4.3.3. Ação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

A atuação da CID no quadro das duas medidas em análise encontra-se refletida nas seções anteriores, sendo possível afirmar que o acesso à arena política dos atores aconteceu de forma diferenciada.

No que toca ao 3.º ciclo do EB, constata-se que o envolvimento da UNICEF antecedeu a publicação do *Programa do IV Governo Constitucional*. De facto, na matriz de ação do *Relatório da primeira revisão anual conjunta para o setor da educação* (MEC, 2006) surge a indicação de que tinha sido iniciado um estudo sobre o currículo para este ciclo de ensino e de que se encontrava em curso a redação de um plano de implementação para o referido programa, com o apoio da organização. Observa-se, igualmente, a referência, no *Plano curricular do 3.º ciclo do ensino básico e estratégia de implementação* (Pacheco, Morgado, Flores, e Castro, 2009) a dois documentos produzidos pelo Ministério da Educação em outubro de 2007 (*Plano curricular para o ensino pré-secundário* e *Plano de implementação do ensino do pré-secundário*). Estes terão resultado do trabalho efetuado com a UNICEF e terão servido de suporte à equipa portuguesa, liderada por Rui Vieira de Castro, na criação dos documentos da reforma.

Relativamente ao ESG, a matriz de ação do *Relatório da primeira revisão anual conjunta para o setor da educação* (MEC, 2006) menciona a inexistência de uma política clara para o subsector, a continuação da vigência do programa de estudos provisório, dos livros e dos materiais indonésios e a falta de orçamento para o desenvolvimento de uma estratégia curricular. Como tal, infere-se que o acesso à arena ocorre na etapa da formulação, o qual, aliás, aparece explicitado no Decreto-Lei n.º 47/2011, de 19 de outubro: “logo após a sua tomada de posse, o IV Governo Constitucional empreendeu a tarefa de congregar especialistas e promover a elaboração dos planos curriculares do 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário geral” (p.5308).

A disponibilização de financiamento pela UNICEF, pelo Fundo de Desenvolvimento da Língua Portuguesa e pelo IPAD foi decisiva no desenho e na formulação das medidas, respondendo às solicitações do Governo timorense, em consonância com as prioridades nacionais para a educação. Já nas fases da implementação e da avaliação, nota-se que o parceiro privilegiado foi Portugal, com a

celebração de protocolos de cooperação bilateral que sustentaram a sua concretização, monitorização e avaliação.

Retomando o modelo de ação definido no quadro analítico, percebe-se que às condições de atuação da CID estiveram subjacentes: (i) a dinâmica interna da UNICEF e da CP; (ii) o grau de legitimidade dos atores (em particular da CP); (iii) a habilidade da UNICEF em estabelecer acordos com o IPAD (financiamento) e com a CP e com as universidades (assistência técnica); e (iv) a capacidade da UNICEF e da CP em trabalharem numa esfera em que persistem inúmeras fragilidades.

Quanto aos recursos/meios destes parceiros, o reconhecimento e a representatividade no cenário internacional da UNICEF e no cenário nacional da CP, na promoção de uma educação de qualidade, foram decisivos no papel que assumiram. A estes acresceu o facto de o Governo timorense considerar que nas universidades portuguesas havia académicos e especialistas que respondiam aos desígnios ambicionados: desenvolver currículos “com um elevado grau de exigência científica e pedagógica, de acordo com as melhores práticas internacionais e promotores da aprendizagem e da proficiência das línguas oficiais” (E3).

Em referência aos instrumentos utilizados pela CID, destaca-se o apoio financeiro, a formação de recursos humanos (nomeadamente de docentes e diretores de escolas) e a cooperação técnica (em particular com o INFORDEPE).

Conclui-se, assim, que a CID esteve presente em todas as etapas do processo político, o que potenciou a sua influência e a internacionalização de políticas.

Atentando à influência, sem no entanto se pretender aferir o seu grau, compreende-se que ao competir a universidades produzir os documentos estruturantes e orientadores dos novos currículos essa influência era inevitável. Tanto mais que, à semelhança do que sucedeu na 1.<sup>a</sup> reforma do 1.º e 2.º ciclos de EB, o envolvimento de docentes e de académicos timorenses na elaboração dos programas, dos guias dos professores e dos manuais didáticos não foi significativo.

Com relação à internacionalização das políticas, o cariz das intervenções e a dinâmica estabelecida entre o Ministério da Educação, a UNICEF, a CP e as universidades sugerem a propensão para a ocorrência de processos de transferência. Aliás, a este propósito, João Cândio Freitas, durante a entrevista concedida, reconheceu que “o currículo oficial timorense do ensino básico, no seu todo, tem estreitas afinidades com o atual currículo português” (E3), acrescentando tratar-se de uma opção:

Foi minha convicção que os estudantes timorenses, por beneficiarem de condições preferenciais de ensino, estariam devidamente preparados para concorrer ao ensino superior português, à semelhança do que sucede na Escola Portuguesa de Díli, para além [da possibilidade de concorrerem] ao ensino superior de outros países vizinhos de Timor, nomeadamente da Austrália e da Nova Zelândia. (E3)

Também no que respeita à legislação que sustenta as medidas, o assessor jurídico que participou na sua redação admitiu que “o quadro legal português foi muito inspirador, nomeadamente na definição dos conceitos fundamentais” (Ramos e Teles, 2012, p.41).

Recuperando a proposta de Dolowitz e Marsh (2000), relativa aos níveis de transferência (imitação, emulação, combinação e inspiração) e à sua natureza (racionalidade perfeita, racionalidade limitada, adesão voluntária, adesão obrigatória, condicionamento coercivo e transferência coerciva), depreende-se que não houve uma transferência direta e completa de políticas, mas antes uma transferência de ideias e de programas, colocando esta transferência no nível da emulação. Infere-se, ainda, que a natureza do processo se inscreve na racionalidade limitada, visto ter sido orientada por consultoria e por apoio técnico (Universidades do Minho e de Aveiro).



## CONCLUSÕES

Ao longo desta tese, pretendeu-se determinar qual foi a ação da cooperação internacional para o desenvolvimento no quadro das reformas curriculares do ensino básico e do ensino secundário geral implementadas na República Democrática de Timor-Leste entre 2002 e 2015. A este objetivo geral acresceram seis objetivos específicos: (1) entender em que contexto é que a CID acedeu à arena política; (2) apurar quais os atores da CID envolvidos nas diferentes etapas das reformas curriculares e compreender como é que estes as integraram; (3) identificar os instrumentos e os recursos utilizados por esses atores nos estádios em que a sua participação se verifica; (4) perceber o impacto da intervenção da CID nas medidas; (5) apreender como é que Timor-Leste respondeu à ação da CID; e (6) proporcionar uma base de informações que apoie os governantes timorenses no desenho de políticas educacionais futuras e na definição das linhas de atuação da CID no setor.

A prossecução do acima exposto requereu a formulação de questões de investigação específicas. Estas nortearam a leitura global e integrada do ciclo político de cada uma das medidas, das intervenções dos parceiros de desenvolvimento e do discurso dos protagonistas das reformas.

Esta seção divide-se em três partes. Na primeira parte, é efetuada uma reflexão acerca do enquadramento. Na segunda, são apresentadas as respostas encontradas e as principais conclusões (Capítulos 3 e 4). Por último, na terceira parte, são tecidas as considerações finais e esboçadas sugestões para pesquisas futuras.

### Enquadramento

O estudo empírico teve como suporte a *framework* traçada para a observação da ação da CID e foi sustentado (i) por abordagens macro e meso do campo de análise das políticas públicas, que tiveram em atenção o objeto de estudo e as variáveis dependente (as reformas curriculares) e independente (a ação da CID); (ii) pelos processos de difusão, transferência e convergência de políticas; e (iii) por modelos, paradigmas e teorias que regem as dinâmicas que atualmente configuram a Ajuda.

Os pressupostos teóricos e conceptuais colocaram em evidência aspetos fundamentais para a materialização da investigação. De entre eles, distinguiram-se a percepção da estreita relação entre o Estado e as políticas públicas e o facto de estas

últimas emergirem como a efetivação da sua atividade. Ressaltou, igualmente, o contributo da análise das políticas públicas na interpretação da atuação governativa e no entendimento do que sucede no interior da “caixa negra” do Estado.

Relativamente à intensificação das relações entre o local e o global, inferiu-se que estas impulsionaram a internacionalização de problemáticas anteriormente circunscritas ao Estado-nação. Os problemas tornaram-se cada vez mais transfronteiriços, propiciando a ocorrência de processos de difusão, transferência e convergência de políticas. Das leituras realizadas, destaca-se a pertinência de discernir estes três conceitos, uma vez que, do ponto de vista analítico, os dois primeiros se concentram em padrões de processo e o terceiro se centra em efeitos. No que toca aos processos de difusão e de transferência, embora revelem um elevado grau de similitude, o primeiro tem um foco inicial mais geral do que o segundo. A difusão diz sobretudo respeito a padrões de adoção voluntária de políticas inovadoras ao longo do tempo, com base em fatores culturais e no desenvolvimento institucional e económico. Já a transferência incide sobre as causas e os conteúdos subjacentes a processos de troca bilateral de políticas. Em contraste com estes, a convergência é reconhecida como um aumento das semelhanças em políticas concretizadas em países distintos. Porém, há que considerar que, em determinadas circunstâncias, a difusão e a transferência podem progressivamente levar a uma convergência de políticas.

No âmbito da CID, comprovou-se a complexidade de definir o conceito “desenvolvimento” e explanaram-se as alterações que o quadro teórico que sustenta a Ajuda foi conhecendo ao longo do tempo, fruto da conjuntura política e económica mundial e das teorias, modelos e perspetivas que foram regendo o desenvolvimento. A este propósito entende-se que os paradigmas se foram modificando em sincronia com o avanço do conhecimento e com as crises económicas. Assim, a despeito de entre os anos 60 do século XX e o início do novo milénio as ações da CID se terem pautado por uma visão economicista, a pouco e pouco a sua arquitetura foi-se transformando, originando mudanças profundas nas formas de “fazer cooperação”. Estas alterações sistémicas, aliadas às inovações introduzidas pela Agenda 2030, materializaram-se numa partilha de responsabilidades entre dadores e recetores (que passaram a ser designados de parceiros) e na diversificação e no incremento das fontes de financiamento. A cooperação perdeu o seu carácter assistencialista e passou a ser olhada como a congregação de esforços para “levar a cabo uma tarefa na qual cada

participante dá o seu contributo para um fim conjunto previamente consensualizado, segundo uma lógica oposta à competição” (IPAD, 2010, p.35).

No que respeita aos atores da CID, depreendeu-se que estes devem procurar, de forma coordenada e complementar, responder aos problemas constantes, acreditando-se ser precípua que (i) o papel de cada ator seja previamente delimitado; (ii) o conjunto dos intervenientes participe, de forma ativa, em todas as fases dos programas e/ou do ciclo dos projetos; (iii) o equilíbrio entre atores seja constante; (iv) os parceiros conservem a sua autonomia e independência; (v) a transparência e os compromissos mútuos sejam garantidos, de modo a reforçar a legitimidade de cada um; e (vi) se assuma que todos os atores podem beneficiar do conhecimento dos seus pares, encarando a parceria como uma forma de aprendizagem.

### **Ajuda internacional e educação em Timor-Leste**

Da análise desenvolvida no Capítulo 3 retém-se o que a seguir se enumera.

– O período pós-independência ficou marcado por uma grande incerteza e por debilidades que prejudicaram a concretização de políticas sociais e económicas coesas. Os desafios eram múltiplos e complexos e abrangiam todas as esferas.

– A estabilidade política conquistada desde 2008 tem propiciado uma crescente maturidade institucional e a conceção de quadros legais e normativos em todos os campos.

– O início da exploração do petróleo e o aumento do Fundo Petrolífero têm possibilitado a formulação e a implementação de políticas públicas nos diversos setores, mas estas têm tido um impacto limitado na melhoria das condições de vida dos cidadãos. A RDTL continua a enfrentar enormes desafios nas áreas da educação, saúde, segurança e justiça e ao nível do fortalecimento das instituições e da capacitação dos recursos humanos.

– Em termos linguísticos, embora o português seja língua oficial desde a restauração da independência (a par do tétum), o estatuto que lhe foi conferido não é consensual no seio da opinião pública e constitui um fator de tensão política e social.

– A construção do sistema educativo de raiz exigiu a planificação de reformas estruturais profundas. Desde 2002, procedeu-se, entre outras medidas, (i) à reintrodução da língua portuguesa; (ii) ao investimento na formação de professores; (iii) à expansão do acesso ao ensino; (iv) à elaboração de um quadro legislativo e normativo para o setor; (v) à delineação da *Política Nacional de Educação*

(2007-2012); (vi) à definição e aprovação do *Plano Estratégico Nacional da Educação 2011-2030*; (vii) à reforma da gestão da educação; e (viii) ao desenvolvimento de currículos.

– Entre 2004/2005 e 2010, o número de alunos quase duplicou (passando de 147.207 para 230.562), o número de professores conheceu um aumento de mais de 45% e foram construídas mais 225 escolas.

– Desde 2013, tem-se verificado uma diminuição do número de alunos no 1.º e no 2.º ciclos do EB e uma discrepância entre o número de discentes que frequentam estes ciclos e os ciclos subsequentes. Muitas crianças que se encontram nas faixas etárias correspondentes à frequência do 1.º ciclo do EB estão fora do sistema; as taxas de retenção permanecem elevadas, particularmente no 1.º ciclo do EB; as taxas de abandono escolar conheceram um ligeiro decréscimo no 3.º ciclo do EB e no ES, mas mantêm-se praticamente inalteradas nos restantes. Os relatórios nacionais e internacionais apontam como fatores para estas tendências: (i) a desvalorização da educação por parte das famílias; (ii) a distância entre a casa e a escola; (iii) a falta de meios de transporte; (iv) a obrigação de trabalhar para apoiar a família; (v) doenças; (vi) as despesas relacionadas com a frequência da escola; (vii) a ausência de acesso a água potável e problemas de saneamento; (viii) a sobrelotação das turmas; (ix) a elevada taxa de absentismo dos docentes; (x) a falta de qualidade do ensino; (xi) os baixos níveis de proficiência na(s) língua(s) de instrução; e (xii) a desmotivação (PNUD, 2009; ME-RDTL, 2011b; ME-RDTL e UNESCO, 2015).

– Nos últimos anos, tem-se observado uma redução significativa do número de professores com qualificações inferiores ao ES. Já o número de docentes licenciados conheceu um aumento superior a 50%. Nota-se também que, atualmente, já se encontram no sistema alguns docentes com o grau académico de mestre.

– A “reflexão crítica, profunda e realista” (ME-RDTL, 2017, p.216) efetuada no 3.º Congresso Nacional da Educação, em maio de 2017, indicou seis áreas prioritárias de intervenção a médio prazo: (1) o currículo nacional de ensino; (2) a gestão e a formação de professores; (3) a administração e a inspeção escolar; (4) as infraestruturas, os equipamentos e os recursos educativos; (5) a gestão do ensino superior público e privado; e (6) a participação dos pais, da comunidade, do setor privado e dos demais parceiros. Neste sentido, foram redigidas 37 recomendações com linhas de orientação política e estratégica sólidas que poderão ter um impacto real no sistema educativo se, de facto, servirem o propósito ambicionado. Urge, portanto, que os Governos priorizem

o investimento na educação e que estas recomendações instituíam as premissas da delimitação dos próximos programas governativos, orçamentos do Estado, planos estratégicos e projetos de cooperação.

– Os ex-governantes entrevistados revelaram que o setor educativo carece de reconhecimento, de atenção política e de orçamento. Consideraram, ainda, que a formação científica e pedagógica dos docentes, a inconsistência das políticas, a falta de materiais/infraestruturas e as fracas condições dos espaços têm condicionado a qualidade da educação. Ao nível das políticas educativas, apontaram como crucial o desenho de políticas coerentes no que respeita ao currículo, às línguas de instrução, à merenda escolar, à formação dos recursos humanos, à valorização da carreira docente e ao ajuste da oferta formativa ao mercado de trabalho.

– A (re)edificação do sistema educativo tem contado com o forte contributo de organizações multilaterais, de agências de cooperação bilateral e de ONG. De entre os atores da CID, têm-se destacado o BM, a UNICEF, a UNESCO, as cooperações americana, australiana, brasileira, portuguesa e neozelandesa, a CARE Internacional, a PLAN Internacional, a Fundasaun Alola, a Mary Mackillop International e a World Vision.

– Portugal é, desde a independência, o principal parceiro de Timor-Leste, sobretudo no setor educativo onde as vantagens comparativas entre os dois países são mais expressivas. As ações da CP têm revelado um alinhamento com as prioridades nacionais, embora persistam problemas de coordenação.

– O Governo timorense tem, desde 2005, privilegiado a cooperação bilateral. Esta opção resulta da decisão do Estado em não recorrer a empréstimos e do ceticismo evidenciado pelos governantes no que concerne aos pareceres de algunsadores e aos modelos de desenvolvimento por estes promovidos. Refira-se que as intervenções da CID (financiamento e assistência técnica) continuam a afigurar-se primordiais, conquanto se observe uma propensão para a diminuição global da Ajuda.

– A presença de inúmeros atores no campo educativo e os problemas de comunicação e de organização que caracterizam a sua atuação tiveram, durante muitos anos, como consequência a execução de atividades pouco alinhadas com as prioridades nacionais. No sentido de melhorar a coordenação das atividades dos parceiros, de estabelecer um mecanismo de monitorização do plano anual do setor educativo e de cumprir o *New Deal*, o Ministério da Educação criou recentemente a iniciativa *Ação Conjunta para a Educação em Timor-Leste* (ACETL). Esta reúne anualmente todos os

intervenientes para estimular o diálogo entre as partes interessadas, para instituir um sistema liderado por Timor-Leste e para fomentar a harmonização, a transparência e a eficácia da Ajuda.

### **Reformas curriculares**

#### 1.ª reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB

No rescaldo da violência e da vaga de destruição que assolaram Timor-Leste, o regresso à escola das crianças constituiu uma prioridade. Foram (re)construídas infraestruturas, recrutados e formados docentes e distribuídos materiais didáticos. Uma vez restabelecidos os serviços mínimos, a Administração e os Governos Transitórios procuraram, num primeiro momento, garantir a universalidade do ensino. Neste âmbito, foi realçada a premência de preparar um currículo para o 1.º e 2.º ciclos do EB. Porém, a medida foi sucessivamente adiada. Priorizaram-se outras intervenções e parceiros como o BM, a UNICEF e o PNUD manifestaram ceticismo relativamente à posição dos líderes timorenses no que toca à escolha das línguas oficiais, mormente da língua de instrução. Os doadores questionavam as opções internas e apelavam a uma discussão alargada sobre o assunto.

Regista-se, contudo, que os Governos Transitórios mantiveram firmemente a sua posição, a qual se consolidou com a elaboração de um currículo, designado de currículo transitório. A decisão foi respeitada e patrocinada por Portugal, que, a pedido de Timor-Leste, enviou mais de uma centena de docentes para o país para que se iniciasse a reintrodução do português. A CP apoiou também a criação de instrumentos de ensino-aprendizagem próprios e a sua distribuição pelos estabelecimentos escolares (GCATTIL-MNE-RP, 2001).

A independência, a 20 de maio de 2002, possibilitou que a questão, assumida como um “problema político, passível de ser resolvido com a intervenção dos poderes públicos” (Rodrigues, 2014, p.19), conhecesse um novo ímpeto e conquistasse um lugar de destaque na agenda política do I Governo Constitucional. Focando-se na resposta e na prossecução mundial do cumprimento do ODM 2 até 2015, a UNICEF em 2003, em estreita relação com o MECJD e com financiamento da Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional, decidiu, finalmente, avançar com um vasto e abrangente programa de apoio.

A confluência dos três fluxos propostos por Kingdon (2014), a saber (i) o problema da ausência de um currículo primário nacional e o protagonismo conquistado

no debate político devido às elevadas taxas de analfabetismo, ao compromisso do Governo em atingir o ODM2 até 2015 e à divulgação de dados e de relatórios pelas organizações internacionais (o fluxo dos problemas); (iii) o financiamento externo (o fluxo da políticas); e (iii) a tomada de posse do I Governo Constitucional (o fluxo da política); propiciaram a abertura da janela de oportunidade (a *policy window*), ou seja, o agendamento da reforma curricular.

A UNICEF solicitou a uma equipa de especialistas portugueses a elaboração dos novos currículos e dos conteúdos programáticos e o acompanhamento da sua implementação. O currículo do 1.º ano ficou concluído em 2005 e começou a ser aplicado nas escolas em setembro. Já o do 2.º ano foi introduzido nos estabelecimentos de ensino em dezembro de 2006. A efetivação da medida teve como suporte o *Primary curriculum implementation plan – Timor-Leste 2004-2009. Supporting the implementation of new curriculum from grade 1 to grade 6* (MECJD-RDTL, 2004b) e as decisões adotadas seguiram um processo descendente (*top-down*), do topo da hierarquia para a base.

Com relação aos atores envolvidos, o documento *Primary curriculum implementation plan – Timor-Leste 2004-2009. Supporting the implementation of new curriculum from grade 1 to grade 6* (i) estabeleceu que o MECJD ficaria responsável pelos conteúdos curriculares, pelos padrões curriculares e dos exames, pela definição da idade de entrada no 1.º ciclo, pela determinação do número de horas de instrução e do número de dias de ensino para cada ano e pela decisão relativa às línguas de instrução; e (ii) firmou, entre outras, as competências do Conselho Nacional do Currículo, da Divisão do Currículo, da Divisão de Exames, dos Comitês Consultivos dos Centros de Formação Contínua de Professores, dos formadores, dos professores, dos diretores distritais, dos vice-diretores e dos inspetores (MECJD-RDTL, 2004b).

O processo de implementação começou num momento de forte instabilidade política. Contudo, o novo currículo, os materiais de apoio e os materiais didáticos foram paulatinamente chegando às escolas e aos docentes. Dinamizaram-se formações, muitas das quais pela CP, e o português foi entrando nos estabelecimentos de ensino e nas salas de aula.

Na sequência das eleições de 2007, assistiu-se a uma mudança de ciclo político, com um Governo com maioria parlamentar composto pelos quatro partidos mais votados e por independentes. A aliança alcançada permitiu recuperar a confiança da população nas instituições do Estado. Na esfera educativa, assumiu-se o desígnio de

estabelecer o EB como patamar mínimo de formação e de se concluir a introdução do novo currículo. Foi promulgada a *Lei de Bases da Educação*, em 2008, com a Lei n.º 14/2008, de 29 de outubro, e o *Estatuto da carreira dos educadores de infância e dos professores do ensino básico e secundário*, com o Decreto-Lei n.º 23/2010, de 9 de dezembro.

Recuperando a decisão nacional referente ao idioma de instrução, percebe-se que esta foi altamente politizada e que o questionamento externo sobre as decisões internas foi uma realidade. Verifica-se, portanto, que mesmo se o novo currículo teve o suporte da UNICEF e de diversos atores, uma boa parte destes intervenientes continuou a designar a escolha da língua portuguesa como um entrave ao aumento da qualidade do ensino. Recorrendo à teoria das elites, concluiu-se que a *power elite* timorense, composta por personalidades que desempenharam um papel decisivo na luta pela independência e que utilizaram o português como instrumento de luta e de afirmação identitária, manteve uma posição peremptória neste âmbito.

O IV Governo continuou determinado na prossecução dos ODM, na garantia da universalidade de um ensino e de uma educação e formação de qualidade, entendidos como vitais para o desenvolvimento social e económico da nação. Para o efeito, realçou a intenção de aumentar a parcela do orçamento do Estado a afetar ao sistema. Relativamente ao currículo do 1.º e 2.º ciclos do EB, o responsável da pasta, João Cândio Freitas, não achou necessário iniciar uma nova reforma, advogando que o currículo em vigor, “possuía todos os requisitos pedagógicos e científicos para continuar a servir os primeiros dois ciclos do ensino básico” (E3). Assim, durante o seu mandato, para estes ciclos, procurou apenas reforçar “o número de manuais escolares e [de] guias dos professores para estes graus de ensino” (E3).

Já o V Governo, que assumiu funções em 2012, manifestou uma posição distinta e a medida de política volta a entrar na agenda. Contudo, inferiu-se que a este reagendamento se encontrou igualmente subjacente a influência de grupos de interesse nacionais e internacionais, os quais se uniram em prol de uma escolarização inicial em língua materna e de uma aprendizagem gradual das línguas oficiais.

Sistematizando as respostas encontradas para as questões que constituíram o cerne da análise depreende-se o seguinte:

– O acesso ao palco político por parte dos atores envolvidos na medida ocorreu antes do problema integrar a agenda política e procedeu das características *sui generis* do contexto.



– A UNICEF assumiu um papel preponderante no processo político, uma vez que sem esta agência a formulação e a concretização da reforma não teriam sucedido.

– Às condições de atuação da CID estiveram subjacentes: (i) a dinâmica interna das organizações multilaterais (UNICEF); (ii) o grau de legitimidade dos atores (CP); (iii) a habilidade da UNICEF em estabelecer acordos com a Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional (financiamento), com a CP e com consultores externos (assistência técnica); e (iv) a capacidade da UNICEF e da CP em operarem num contexto de instabilidade política e numa esfera desprovida de quadros qualificados e de legislação.

– O reconhecimento e a representatividade no cenário internacional da UNICEF bem como o poder económico e os recursos humanos de que dispõe foram decisivos na missão que assumiu. Esta passou pela ajuda financeira e pela cooperação técnica delegada a académicos portugueses e à CP. A participação destes parceiros nas etapas de agendamento, formulação, implementação e avaliação potenciou a influência e a internacionalização de políticas. De facto, ao competir à UNICEF liderar o processo e à Universidade Católica desenvolver os documentos estruturantes e orientadores do novo currículo, essa influência era inevitável. Tanto mais que a ela acresceu o parco envolvimento da parte timorense na elaboração dos programas, dos guias dos professores e dos manuais didáticos e na sua disseminação junto dos docentes e dos órgãos de gestão e administração escolares.

– O carácter das ações da CID indicia a propensão para a ocorrência de processos de transferência. Entende-se que a dinâmica estabelecida entre o Ministério da Educação, a UNICEF, a CP e o grupo de docentes da instituição de ensino superior portuguesa proporcionou a transferência de ideias e de programas e uma aprendizagem orientada por consultoria e apoio técnico. Ou seja, considera-se que a resolução do problema político decorreu da emulação e que a natureza do processo de transferência se inscreve na “racionalidade limitada”.

## 2.ª reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB

Ao instituir o português como língua de instrução e o tétum e as línguas nacionais como línguas de suporte, o 1.º currículo suscitou controvérsias em alguns setores da sociedade timorense e em vários atores da CID. Com a tomada de posse do V Governo Constitucional, regista-se uma maior abertura às questões linguísticas e verifica-se o regresso da medida à agenda.

Antes de iniciar a revisão, a então Vice-Ministra procurou conhecer os modelos pedagógicos aplicados em contextos semelhantes e de notoriedade internacional. A opção pela elaboração de planos de aula (um dos instrumentos-chave da reforma) procedeu do evento promovido para o efeito (*Education summit*).

A reforma começou em agosto de 2013 e requereu a contratação, pelo ME da RDTL, de assessores nacionais e internacionais com formação e, ou, experiência comprovada em desenvolvimento curricular e em contextos multilingues. O trabalho efetuado compreendeu a criação de programas curriculares, de guias do professor e de planos de aula para todas as disciplinas e para todos os anos de escolaridade. No domínio da literacia, retêm-se o reconhecimento e a afirmação da diversidade linguística e cultural do país. Os professores passaram a ser encorajados “a utilizarem a primeira língua do aluno – isto é a língua na qual o aluno se sabe expressar melhor, quando inicia a escola – como alicerce da língua para a aprendizagem” (ME-RDTL, 2014, p.39). Numa lógica de progressão linguística, pretende-se que, no final do 6.º ano, os alunos possuam “uma base sólida nas duas línguas oficiais, suficiente para os preparar para a educação futura e também para os preparar para serem cidadãos de Timor-Leste produtivos” (ME-RDTL, 2014, p.39).

Uma vez concluídos os documentos estruturantes foi redigido o diploma legal e levado a Conselho de Ministros, que o aprovou a 17 de junho de 2014. No entanto, a sua promulgação só teve lugar a 14 de janeiro de 2015 e a respetiva implementação foi adiada para maio de 2015, depois de ter sido solicitada, pela bancada da FRETILIN e por deputados de outros partidos, uma Apreciação Parlamentar que pedia a cessação do Decreto. A este pedido seguiram-se adiamentos sucessivos da discussão no Parlamento Nacional, o que revela as controvérsias despoletadas pelas alterações que o conteúdo do diploma introduziu no sistema educativo timorense.

A remodelação governativa de 15 de fevereiro de 2015, na sequência da renúncia de Xanana Gusmão ao cargo de Primeiro-Ministro, não atenuou, no entanto, as tensões em torno da reforma. Não obstante, a implementação do currículo começou no 1.º e 2.º anos de escolaridade, em 2015. Em 2016, foi alargada aos 3.º e 4.º anos e, em 2017, aos 5.º e 6.º anos. Os docentes foram recebendo formação pelo INFORDEPE para lecionarem os conteúdos curriculares e alterarem as suas práticas pedagógicas, em particular as metodologias de ensino e a gestão da sala de aula. Concomitantemente, o Ministério foi apostando na produção de materiais didáticos (livros para os alunos, um atlas, livros de histórias nas duas línguas oficiais e guias para os professores), a qual

contou com o suporte da agência de cooperação bilateral australiana (AusAID), que assumiu a respetiva distribuição.

Em julho de 2017, terminou o mandato do VI Governo, tendo, a 15 de setembro de 2017, tomado posse o VII Governo. Este não conseguiu maioria no PN, o que condicionou fortemente as suas condições governativas e levou o Presidente da República a convocar eleições antecipadas. Na esfera educativa, o curto mandato ficou, porém, marcado pela alteração do Decreto-Lei n.º 4/2015, com o Decreto-Lei n.º 4/2018.

Na sequência das eleições de 12 de maio de 2018, foi formado o VIII Governo Constitucional. A Ex-Vice-Ministra da Educação, Dulce Soares, foi empossada como Ministra da Educação, Juventude e Desporto e o Decreto-Lei n.º 4/2018 foi revogado com a Resolução do Parlamento Nacional n.º 9/2018. Desde então, a implementação do currículo prossegue, embora continue a não reunir consensos (sociais e políticos) tanto no que diz respeito à língua de instrução como no que toca à metodologia (planos de aula e progressão linguística), podendo levar a um novo reagendamento da medida.

Procurando responder às questões que nortearam a análise, depreende-se o seguinte:

– Os atores da CID e a comunidade epistémica tiveram um papel decisivo ao longo do ciclo político. O seu envolvimento apresenta uma configuração distinta da observada na 1.ª reforma curricular, não sendo possível considerar que tenha havido uma intervenção direta no processo decisório. De facto, a iniciativa de trazer de novo para o debate político o currículo do 1.º e 2.º ciclos do EB e a língua de instrução foi do V Governo Constitucional, ao inscrevê-las no seu Programa. A revisão foi, todavia, indiretamente despertada por agentes da CID e por peritos e académicos que partilhavam a perceção de que a melhoria dos resultados dos alunos, da qualidade da educação primária e do acesso ao ensino passava pela reforma do currículo em vigor e pela alteração da política linguística educativa.

– Às condições de atuação da CID estiveram subjacentes (i) a dinâmica interna das organizações multilaterais, das agências de cooperação bilateral e das ONG (UNESCO, UNICEF, AusAID, Fundasaun Alola, Mary Mackillop International...); (ii) o grau de legitimidade que os atores foram adquirindo no terreno, nomeadamente as ONG; (iii) a propensão dos parceiros de desenvolvimento para se unirem em torno de propósitos comuns (UNESCO, UNICEF, AusAID, Fundasaun Alola, Mary Mackillop

International...); e (iv) a capacidade de inovação do país (maior abertura dos Governos à mudança nas políticas).

– As redes de comunicação, o poder económico e a legitimidade no cenário internacional que caracterizam os atores supramencionados foram determinantes na propagação das suas visões e no poder de influência que alcançaram nos espaços de decisão. Às suas ações acresceram um contexto político favorável e a necessidade de legitimação internacional de uma medida que ainda hoje divide os partidos, as elites e a população. No que toca à legitimação, observou-se a expansão do apoio internacional na fase de implementação, com o V e VI Governos, e a sua suspensão durante o VII Governo, após revogação do Diploma, o que indicia tomadas de posição política que ultrapassam os interesses nacionais e que apontam para tentativas de ingerência indireta nas tomadas de decisão.

– As intervenções da CID propiciaram a ocorrência de processos de difusão, pois entende-se que a resolução do problema curricular passou pela adoção voluntária e unilateral de uma inovação política comunicada no sistema internacional e divulgada no contexto nacional. Esta adoção decorreu de uma rutura com a política anterior e da procura, além-fronteiras, de pistas de resposta para um problema complexo e que, em contextos semelhantes, tiveram um impacto satisfatório, inscrevendo o processo de difusão na categoria da aprendizagem racional limitada a que a literatura alude (Bush e Jørgens, 2005a, 2005b, 2012).

– Apesar de o Ministério da Educação defender o lema “country-owned, country-led” e de a revisão ter sucedido sem recurso a financiamento externo, foi preciso recrutar peritos internacionais para desenvolver os currículos, os conteúdos programáticos, os planos de aula e os restantes materiais didáticos e para supervisionar a formação docente. Por conseguinte, considera-se que o envolvimento de consultores estrangeiros e a falta de formação dos recursos humanos nacionais proporcionaram, nas fases da formulação e da implementação, a transferência de conhecimentos e a sua adaptação ao contexto específico de Timor-Leste.

### Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG

Até 2007, o 1.º e 2.º ciclos do EB recebiam cerca de metade do orçamento da educação e o grosso da assistência internacional. Já os restantes subsectores encontravam-se desassistidos e requeriam uma atenção acrescida, pois o aumento exponencial de alunos no ensino primário obrigava a uma maior capacidade de absorção nos ciclos

subsequentes. Os governantes reconheciam a inexistência de currículos e de materiais específicos para esses níveis como um problema. No entanto, a abertura da janela de oportunidade apenas sobreveio no IV Governo.

A formulação das medidas integrou um vasto leque de reformas estruturais e foi precedida pela criação de um quadro legal e normativo para o sistema. A reforma curricular do 3.º ciclo do EB principiou no final de 2009 e foi financiada pela UNICEF e pelo IPAD (MNE-RP e ME-RDTL, 2012). A intervenção da UNICEF passou pela planificação do apoio técnico e o desenvolvimento dos documentos estruturantes e de suporte coube a uma equipa da Universidade do Minho e da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto. O plano curricular foi ratificado com a Resolução do Governo n.º 24/2011, de 10 de agosto. Em referência à calendarização da implementação, fixou-se o ano letivo de 2012 para o 7.º ano de escolaridade, 2013 para o 8.º ano e 2014 para o 9.º ano.

No seguimento desta reforma, o Governo timorense, em 2009, pediu a colaboração de Portugal para a reestruturação curricular do ESG. O pedido levou à assinatura, em fevereiro de 2010, de um protocolo de cooperação entre o Ministério da Educação da RDTL, o IPAD e FCG. A concretização dos instrumentos de política foi entregue à Universidade de Aveiro, que ficou responsável pela coordenação técnica do projeto e pelo reforço do domínio da língua portuguesa. O plano curricular do ESG ficou concluído em 2011 e foi promulgado com a publicação do Decreto-Lei n.º 47/2011, de 19 de outubro, que aprovou igualmente o respetivo regime de implementação e estabeleceu a sua introdução progressiva nas escolas: 10.º ano, em 2012; 11.º ano, em 2013; e 12.º ano, em 2014.

A equipa do Ministério da Educação do IV Governo Constitucional, liderada por João Câncio Freitas, delineou um plano detalhado para as medidas. No sentido de cumprir o almejado, foi assinado, a 1 de janeiro de 2012, um protocolo de cooperação entre o ME-RDTL e Portugal, para desenvolver, entre 1 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2014, o *Projeto de Formação Inicial e Contínua de Professores* (PFICP). O PFICP principiou já com o VI Governo, em agosto de 2012.

Do estudo empreendido, apurou-se que não foi concretizada nenhuma avaliação externa ao projeto. Quanto aos resultados da monitorização e da avaliação, estes revelaram uma prevalência dos pontos fracos em relação aos pontos fortes, sendo de destacar os poucos resultados alcançados na melhoria das competências científicas, pedagógicas e linguísticas dos docentes timorenses e aspetos que transcenderam o

projeto e que decorreram (i) de bloqueios institucionais por parte das estruturas timorenses; (ii) da indefinição dos papéis e das responsabilidades das direções do ME-RDTL; (iii) da débil formação dos recursos humanos; (iv) de uma afetação e gestão inapropriadas dos meios aos níveis regional e distrital; e (v) da pouca abertura à mudança por parte de alguns dos responsáveis pela execução efetiva e eficaz do projeto (ME-RDTL e Camões, I.P., 2014). Acredita-se que o observado se deve, em parte, ao facto de as medidas de política terem sido formuladas e implementadas seguindo a lógica *top-down* e de os projetos terem sido desenhados sem o envolvimento ativo das instituições e dos atores nacionais (quadros do ministério, diretores distritais, diretores de escolas, docentes...).

Para garantir o prosseguimento da introdução dos currículos nas escolas e para assegurar a formação linguística e contínua dos professores, a 22 de março de 2016, foi assinado um novo protocolo de cooperação e teve início o Projeto Formar Mais. De acordo com o firmado, a RDTL assumiu a maior tranche do financiamento, a coordenação-geral competiu à parte timorense e a coordenação-adjunta coube à Universidade de Aveiro. As atividades começaram em julho de 2016 e abrangeram os 12 municípios do país e a Região Administrativa Especial de Oecusse-Ambeno.

Os aspetos explanados nos relatórios de avaliação são similares aos realçados no relatório final do PFICP, distinguindo-se contudo a alusão (i) à inexistência de uma apropriação do projeto por parte do INFORDEPE; (ii) à centralização, em Portugal, dos processos decisórios; e (iii) à falta de articulação entre os diretores municipais e os diretores das escolas (ME-RDTL e Camões, I.P., 2019).

Com as eleições legislativas de 13 de maio de 2018, iniciou-se o mandato do VIII Governo Constitucional. O campo da educação foi apresentado como um setor-chave e o Programa do Governo menciona a intenção de se proceder à revisão dos currículos do 3.º ciclo do EB e do ESG (RDTL, 2018, pp.13-14). Como tal, constata-se a abertura de uma segunda janela de oportunidade e a reentrada das medidas na agenda política. Para este reagendamento crê-se terem contribuído o impacto reduzido dos projetos PFICP e Formar Mais, mas igualmente a pressão interna (dos partidos na oposição, das elites, das ONG, dos pais e encarregados de educação...) e externa (Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável da ONU, atores da CID). A estes acresceu a perceção de que os dois currículos não se encontram alinhados com o currículo em vigor no 1.º e 2.º ciclos do EB.

Procurando sistematizar as respostas às questões que nortearam o estudo empreendido, considera-se que:

- O envolvimento da UNICEF na reforma curricular do 3.º ciclo do EB antecedeu a publicação do *Programa do IV Governo Constitucional*. De facto, em 2006, já tinha sido iniciado um estudo sobre o currículo para este ciclo e já se encontrava em curso a redação de um plano de implementação para o referido programa, com a ajuda da organização (MEC, 2006);

- O acesso à arena política por parte da CID, no quadro da reforma do ESG, ocorreu na etapa da formulação e aparece explicitado no início do Decreto-Lei n.º 47/2011;

- A disponibilização de financiamento pela UNICEF, pelo FLP e pelo IPAD foi decisiva no desenho e na formulação das medidas, respondendo às solicitações do governo timorense, em consonância com as prioridades nacionais para a educação. Já na fase da implementação e da avaliação, nota-se que o parceiro privilegiado foi Portugal, com a celebração de protocolos de cooperação bilateral;

- Às condições de atuação da CID estiveram subjacentes: (i) a dinâmica interna da UNICEF e da CP; (ii) o grau de legitimidade dos atores (em particular da CP); (iii) a habilidade da UNICEF em estabelecer acordos com o IPAD (financiamento) e com a CP e com as universidades (assistência técnica); e (iv) a capacidade da UNICEF e da CP em trabalharem num contexto complexo;

- O apoio financeiro, a formação de recursos humanos (nomeadamente de docentes e diretores de escolas) e a cooperação técnica (em particular com o INFORDEPE) foram os principais instrumentos utilizados pela CID;

- A atribuição da produção dos documentos estruturantes e orientadores dos novos currículos a universidades propiciou a ocorrência de influência e potenciou a internacionalização de políticas. O cariz das intervenções e a dinâmica entre o Ministério da Educação, a UNICEF, a CP e as universidades indiciam a ocorrência de processos de transferência. Recuperando a proposta de Dolowitz e Marsh (2000), relativa aos níveis de transferência, infere-se que não houve uma transferência direta e completa de políticas, mas antes uma transferência de ideias e de programas, colocando-a no nível da emulação. Depreende-se, ainda, que a natureza do processo se inscreve na racionalidade limitada, visto ter sido orientada por consultoria e por apoio técnico (Universidades do Minho e de Aveiro).

### **Considerações finais e perspectivas de investigação**

O estudo efetuado permitiu determinar quais foram os atores da CID que se evidenciaram no setor educativo em Timor-Leste e perceber que os parceiros de desenvolvimento que participaram nas reformas curriculares puderam aceder à arena política nos estádios iniciais do processo político. Possibilitou, igualmente, inferir que essas intervenções passaram pelo financiamento e pela disponibilização de recursos humanos especializados, potenciando a difusão e a transferência de políticas para a melhoria da qualidade da educação e do ensino. Relativamente a estes processos de internacionalização, distinguiu-se que as medidas empreendidas estiveram sempre associadas a mecanismos de racionalidade e de adesão voluntária.

Verificou-se, também, que os instrumentos e os recursos utilizados pela CID no decurso das quatro reformas curriculares foram diversos (produção de dados, de relatórios, de pareceres, disseminação de ideias, avaliação de políticas...) e decorreram essencialmente da coordenação de projetos e de consultorias.

Observou-se, ainda, que o papel da CID foi extremamente importante na (re)edificação do sistema e que atualmente o contributo das organizações internacionais, agências de cooperação bilateral e ONG continua relevante. De entre as razões que levaram à consolidação desse papel, ressaltam a forte dependência de financiamento externo após o referendo e a elevada escassez de recursos humanos nacionais com competência científica e técnica.

Não obstante, da análise da atuação da CID depreendeu-se a premência de se repensar a delineação das suas ações. O desenho dos projetos deve seguir uma lógica *bottom-up*, de modo a envolver todos os participantes e não apenas os atores da CID e os decisores políticos dos países que solicitam apoio. O planeamento, a implementação, a monitorização e a avaliação dos projetos devem estar alinhados com as prioridades nacionais, devem ser coordenados pelos beneficiários e deve ser assegurada a sua sustentabilidade. É imprescindível que se assuma que a cooperação por si só não induz o desenvolvimento. É impreterível entendê-la como uma ação política entre Estados, comunidades locais e “parceiros de desenvolvimento” e perceber que a eficácia da Ajuda passa pela capacidade dos governantes em implementarem políticas públicas coerentes. Transpondo este último aspeto para o contexto da RDTL, surge como fulcral a resolução dos problemas estruturais, de definição de competências e de afetação e gestão de recursos que persistem nas instituições. É, por último, imperioso chegar a um consenso alargado e definitivo no que diz respeito às línguas e concretizar medidas



coesas e concretas em consonância. A língua não pode permanecer um elemento político e social desestabilizador.

Do realizado e das considerações tecidas surgem pistas para futuras investigações:

- Determinar o grau de influência da CID nas reformas curriculares analisadas;
- Perceber, através da recolha das perceções dos docentes, o impacto das medidas na sua atividade profissional;
- Averiguar os benefícios das formações dinamizadas no quadro das reformas curriculares na atividade pedagógica dos docentes;
- Analisar, utilizando outras técnicas de recolha de dados e tendo como ponto de partida os relatórios existentes, os fatores que estão na origem dos poucos efeitos das medidas selecionadas;
- Averiguar o impacto das mudanças concretizadas ao nível da política linguística educativa;
- Alargar o estudo a outras políticas educativas (formação inicial e contínua de professores, capacitação dos recursos humanos do ME-RDTL, gestão e administração escolar...);
- Averiguar quais os desafios que atualmente se colocam à ação da CID na esfera educativa na RDTL;
- Determinar quais as características específicas que os projetos de cooperação devem ter para responder às necessidades reais do sistema educativo timorense e confirmar a sua apropriação pelos beneficiários, a transferência efetiva de competências e a sua sustentabilidade.

## FONTES BIBLIOGRÁFICAS

### Cartas e Tratados Internacionais

Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Resolution 1264* (1999). Recuperado de <http://unscr.com/en/resolutions/1264> [Consultado em janeiro, 23, 2019].

Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Resolution 1272* (1999). Recuperado de <http://unscr.com/en/resolutions/1272> [Consultado em janeiro, 23, 2019].

Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Resolution 1410* (2002). Recuperado de <http://unscr.com/en/resolutions/1410> [Consultado em janeiro, 23, 2019].

Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Resolution 1704* (2006). Recuperado de <http://unscr.com/en/resolutions/1704> [Consultado em janeiro, 23, 2019].

Organização das Nações Unidas. *Carta das Nações Unidas* (1945). Recuperado de <https://www.unric.org/pt/informacao-sobre-a-onu/12> [Consultado em janeiro, 7, 2019].

Organização das Nações Unidas. *Declaração de Joanesburgo sobre o desenvolvimento sustentável* (2002). Recuperado de [https://www.apambiente.pt/\\_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/2002\\_Declaracao\\_Joanesburgo.pdf](https://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/2002_Declaracao_Joanesburgo.pdf) [Consultado em janeiro, 7, 2019].

Organização das Nações Unidas. *Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento* (1992). Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/ea/v6n15/v6n15a13.pdf> [Consultado em janeiro, 7, 2019].

Organização das Nações Unidas. *Declaração dos Direitos da Criança* (1959). Recuperado de [https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/Docs\\_referencia/declaracao\\_universal\\_direitos\\_crianca.pdf](https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/Docs_referencia/declaracao_universal_direitos_crianca.pdf) [Consultado em janeiro, 7, 2019].

Organização das Nações Unidas. *Declaração sobre o direito ao desenvolvimento* (1986). Recuperado de <http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/decl-dtodesenvolvimento.pdf> [Consultado em janeiro, 7, 2019].

Organização das Nações Unidas. *Declaração sobre o progresso e o desenvolvimento social* (1969). Recuperado de <http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/decl-progressodesenvsocial.pdf> [Consultado em janeiro, 7, 2019].

Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948). Recuperado de <https://www.pcp.pt/actpol/temas/dhumanos/declaracao.html> [Consultado em janeiro, 7, 2019].

Organização das Nações Unidas. *Pacto internacional sobre os direitos económicos, sociais e culturais* (1966). Recuperado de [http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao\\_para\\_a\\_Defesa\\_a\\_Seguranca\\_e\\_a\\_Paz/documentos/pacto\\_internacional\\_sobre\\_direitos\\_economicos\\_sociais\\_culturais.pdf](http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_a_Defesa_a_Seguranca_e_a_Paz/documentos/pacto_internacional_sobre_direitos_economicos_sociais_culturais.pdf) [Consultado em janeiro, 7, 2019].

Organização das Nações Unidas. *Resolução 1240 (XIII)* (1958). *Création du fonds spécial*. Recuperado de [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/1240\(XIII\)&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/1240(XIII)&Lang=F) [Consultado em janeiro, 7, 2019].

Organização das Nações Unidas. *Resolution 304 (IV)* (1949). Recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/051/23/IMG/NR005123.pdf?OpenElement> [Consultado em janeiro, 17, 2019].

## **Constituição, legislação e normativos da RDTL**

Decreto-Lei n.º 2/2008 de 16 de janeiro (2008). Orgânica do Ministério da Educação. *Jornal da República*. Série I, n.º 1, 2043-2052.

Decreto-Lei n.º 47/2011 de 19 de outubro (2011). Aprova o plano curricular do ensino secundário geral e respetivo regime de implementação. *Jornal da República*, Série I, n.º 38, 5308-5314.

Decreto-Lei n.º 4/2018 de 14 de março (2018). Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 14 de Janeiro – Aprova o currículo nacional de base do primeiro e segundo ciclos do ensino básico. *Jornal da República*, Série I, n.º 11, 196-200.

Decreto-Lei n.º 4/2011 de 26 de janeiro (2011). Aprova o estatuto do Instituto Nacional de Formação de Docentes e Profissionais da Educação (INFORDEPE). *Jornal da República*, Série I, n.º 3, 4561-4569.

Decreto-Lei n.º 4/2015 de 14 de janeiro (2015). Aprova o currículo nacional de base do primeiro e segundo ciclos do ensino básico. *Jornal da República*, Série I, n.º 2, 7736-7743.

Decreto-Lei n.º 4/2007 de 20 de junho (2007). Orgânica do III Governo Constitucional. *Jornal da República*, Série I, n.º 16, 1179-1788.

Decreto-Lei n.º 7/2010 de 19 de maio (2010). Regime jurídico da administração e gestão do sistema de ensino básico. *Jornal da República*, Série I, n.º 19, 4090-4100.

Decreto-Lei n.º 3/2015 de 14 de janeiro (2015). Aprova o currículo nacional de base da educação de base da educação pré-escolar. Série I, n.º 2, 7728-7735.

Decreto-Lei n.º 33/2011 de 3 de agosto (2011). Regime jurídico da administração e gestão do sistema de ensino secundário. *Jornal da República*, Série I, n.º 29, 5042-5050.

Decreto-Lei n.º 23/2010 de 9 de dezembro (2010). Estatuto da carreira dos educadores de infância e dos professores do ensino básico e secundário (Estatuto da Carreira Docente). *Jornal da República*, Série I, n.º 46, 4451-4467.

Decreto-Lei n.º 21/2006 de 22 de novembro (2006). Orgânica do Ministério da Educação e da Cultura. *Jornal da República*, Série I, n.º 21, 1593-1608.

Despacho Ministerial n.º 1/2007/MEC de 13 de março (2007). Implementação do novo currículo do ensino primário. *Jornal da República*, Série II, n.º 6, 532.

Diploma Ministerial n.º 13/2011 de 20 de julho (2011). Aprova o sistema de qualificações dos docentes timorenses para a definição dos termos da sua integração no Estatuto da Carreira Docente. *Jornal da República*, Série I, n.º 27, 5015-5021.

Lei n.º 14/2008 de 29 de outubro (2008). Lei de Bases da Educação. *Jornal da República*, Série I, n.º 40, 2641-2658.

Lei n.º 22/2010 de 9 de dezembro (2010). Lei Orgânica do Ministério da Educação. *Jornal da República*, Série I, n.º 46, 4434-4451.

República Democrática de Timor-Leste (2002). *Constituição da República Democrática de Timor-Leste*. Díli: Timor-Leste.

Resolução do Governo n.º 3/2007 de 21 de março (2007). Aprovação da Política Nacional de Educação. *Jornal da República*, Série I, n.º 6, 1723-1742.

Resolução do Governo n.º 24/2011 de 10 de agosto (2011). Aprovação do plano curricular do 3.º ciclo do ensino básico e medidas urgentes de sua implementação gradual. *Jornal da República*, Série I, n.º 33, 5136-5137.

Resolução do Parlamento Nacional n.º 9/2018 de 10 de agosto (2018). Cessação da vigência do Decreto-Lei Nº 4/2018 de 14 de março, primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 4/2015 de 14 de janeiro – Aprova o currículo nacional de base do primeiro e segundo ciclos do ensino básico. *Jornal da República*, Série I, n.º 31A, 3.

Resolução do Parlamento Nacional n.º 20/2011 de 7 de setembro (2011). Sobre a importância da promoção e do ensino nas línguas oficiais para a unidade e coesão nacionais e para a consolidação de uma identidade própria e original no mundo. *Jornal da República*, Série I, n.º 33, 5132-5134.

### **Documentos políticos e de planeamento da RDTL, relatórios nacionais e comunicados de imprensa**

Comissão Nacional de Educação de Timor-Leste (2011). *Educação multilingue baseada na língua materna: Política nacional*. Díli: CNE. Recuperado de <http://www.scribd.com/collections/3046404/Education-Policy-Law-and-Research> [Consultado em dezembro, 10, 2019].

Congresso Nacional para a Reconstrução de Timor-Leste (1998). *Carta Magna de liberdades, Direitos, deveres e garantias do povo de Timor Leste*. CNRT: Lisboa. Recuperado de <http://casacomum.org/cc/visualizador?pasta=06237.177#!6> [Consultado em maio, 20, 2019].

- General Directorate of Statistics, UNICEF, e UNFPA (2017). *Timor-Leste population and housing. Census 2015: Thematic report volume 11 – Education monograph 2017*. Díli: GDS, UNICEF e UNFPA.
- Ministério da Educação, Cultura, Juventude e Desporto da República Democrática de Timor-Leste (2004a). *Plano do currículo nacional para a educação primária*. Díli: MECJD-RDTL.
- Ministério da Educação, Cultura, Juventude e Desporto da República Democrática de Timor-Leste (2004b). *Primary curriculum implementation plan – Timor-Leste 2004-2009. Supporting the implementation of new curriculum from grade 1 to grade 6*. Díli: MECJD-RDTL.
- Ministério da Educação da República Democrática de Timor Leste (2008). *Ajudar as crianças a aprender: uma conferência internacional sobre educação bilingue em Timor-Leste*. Recuperado de <https://issuu.com/kirstyusmao/docs/conferencia-sobre-educacao-bilingue> [Consultado em dezembro, 12, 2019].
- Ministério da Educação da República Democrática de Timor Leste (2014). *Currículo nacional do primeiro e segundo ciclos do ensino básico*. Díli: ME-RDTL.
- Ministério da Educação da República Democrática de Timor Leste (2011a). *Plano curricular do ensino secundário geral*. Díli: ME-RDTL.
- Ministério da Educação da República Democrática de Timor Leste (2013). *Plano do Ministério da Educação (2013-2017)*. Díli: ME-RDTL.
- Ministério da Educação da República Democrática de Timor Leste (2011b). *Plano Estratégico Nacional da Educação 2011-2030*. Díli: ME-RDTL.
- Ministério da Educação da República Democrática de Timor-Leste, e Camões, I.P. (2019). *Avaliação do projeto Formar Mais (2016-2018)*. Documento não publicado. Camões, I.P.
- Ministério da Educação da República Democrática de Timor-Leste, e UNESCO (2015). *Timor-Leste: Education for all 2015: National review*. Díli: ME-RDTL e UNESCO.

- Ministério da Educação da República Democrática de Timor-Leste (2007). *Política Nacional da Educação (2007-2012). Construir a nossa nação através de uma educação de qualidade*. Díli: ME-RDTL.
- Ministério da Educação e da Cultura da República Democrática de Timor-Leste (2006). *Relatório da primeira revisão anual conjunta para o setor da educação*. Díli: MEC-RDTL.
- Ministério da Educação da República Democrática de Timor-Leste (2017). 3.º Congresso Nacional da Educação. *A educação é o pilar da consolidação da identidade e do desenvolvimento da nação*. Díli: ME-RDTL.
- Ministério da Educação da República Democrática de Timor-Leste (2013). *Termos de referência ação conjunta para a educação em Timor-Leste*. Díli: ME-RDTL.
- Ministério das Finanças da República Democrática de Timor-Leste (2013a). *Development cooperation report 2012: Development cooperation overview*. Díli: MF-RDTL.
- Ministério das Finanças da República Democrática de Timor-Leste (2013b). *Development cooperation report 2012: Donor profiles*. Díli: MF-RDTL.
- Ministério das Finanças da República Democrática de Timor-Leste (2014). *2013 Development cooperation report for Timor-Leste: Donor profiles*. Díli: MF-RDTL.
- National Statistica Directorate (2006). *Timor-Leste: Census of population and housing 2004. Atlas*. Díli: National Statistica Directorate.
- National Statistics Directorate, e UNFPA (2012). *2010 Timor-Leste population and housing census: Education monograph*. Díli: NSD e UNFPA.
- Pacheco, J.A., Morgado, J.C., Flores, M.A. e Castro, R.V. (2009). *Plano curricular do 3.º ciclo do ensino básico e estratégia de implementação*. Braga: Universidade do Minho.
- Parlamento Nacional da República Democrática de Timor-Leste (2002). *Programa do I Governo Constitucional*. Díli: PN-RDTL.
- Parlamento Nacional da República Democrática de Timor-Leste (2006). Programa do II Governo Constitucional. *Jornal da República*, Série I - n.º 11, 1422-1427.

- Presidência do Conselho de Ministros da República Democrática de Timor-Leste (2014). *Comunicado de imprensa, reunião do Conselho de Ministros de 17 de junho de 2014*. Recuperado de <https://www.laohamutuk.org/educ/2015/CdM17june2014pt.pdf> [Consultado em dezembro, 12, 2019].
- Presidência do Conselho de Ministros da República Democrática de Timor-Leste (2018). *Comunicado de imprensa, reunião extraordinária do Conselho de Ministros de 25 de janeiro de 2018*. Recuperado de <https://www.laohamutuk.org/educ/2018/CdM25jan18pt.pdf> [Consultado em dezembro, 2, 2019].
- Presidência do Conselho de Ministros da República Democrática de Timor-Leste (2007). *Programa do IV Governo Constitucional (2007-2012)*. Díli: PCM-RDTL.
- Presidência do Conselho de Ministros da República Democrática de Timor-Leste. (2012). *Programa do V Governo Constitucional. Legislatura 2012-2017*. Díli: PCM-RDTL.
- Presidência do Conselho de Ministros da República Democrática de Timor-Leste (2015). *Programa do VI Governo Constitucional. Legislatura 2015-2017*. Díli: PCM-RDTL.
- República Democrática de Timor-Leste (2002). *East Timor National Development Plan*. Díli: RDTL.
- República Democrática de Timor-Leste (2018). Programa do VIII Governo Constitucional. *Jornal da República – Suplemento*, Série I, n.º 37, 1-126.
- República Democrática de Timor-Leste (2011). *Timor-Leste. Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030*. Díli: RDTL.
- Secretaria de Estado do Conselho de Ministros e Porta-voz Oficial do Governo de Timor-Leste (2012). *Primeiro-Ministro explica a política do governo sobre as línguas maternas no Parlamento Nacional*. Retirado de <http://timor-lete.gov.tl/?p=6454&print=1&lang=pt> [Consultado em dezembro, 10, 2019].



## **Resoluções, documentos políticos e/ou de planeamento, relatórios internacionais**

- Asian Development Bank (2019). *Civil society brief Timor-Leste*. n.l.: ADB.
- Australian Agency for International Development (2013). *Inquiry into Australia's relationship with Timor-Leste*. Canberra: AusAID.
- Australian National Audit Office (2003). *Aid to East Timor. Australian Agency for International Development*. Canberra: Australian National Audit Office.
- Banco Mundial (2006). *Documento informativo para a reunião de Timor-Leste com os parceiros de desenvolvimento*. Díli: BM.
- Banco Mundial (2002). *Relatório de antecedentes para a reunião de Timor-Leste e parceiros para o desenvolvimento*. Díli: BM.
- Brundtland, G.H. (1987). *Rapport Brundtland*. Recuperado de [https://www.diplomatie.gouv.fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/5/rapport\\_brundtland.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/5/rapport_brundtland.pdf) [consultado em janeiro, 23, 2019].
- Camões, I.P. (2018). *Avaliação do programa de cooperação Portugal-Timor-Leste (2011-2017). Relatório final*. Lisboa: Camões, I.P.
- Camões, I.P. (2014). *Programa estratégico de cooperação Portugal-Timor-Leste 2014-2017*. Lisboa: Camões, I.P.
- Camões, I.P. (2016). *Súmula de projetos de em Timor-Leste com a Universidade de Aveiro – Falar Português: Reestruturação curricular do ensino secundário geral de Timor-Leste*. Documento não publicado. Camões, I.P.
- CARE (2012). *ASIA impact report 2005-2010*.” Genebra: CARE International.
- CARE (2010). *External evaluation – Lafaeck project*. n.l.: CARE International.
- CARE (2011). *Timor-Leste*. Recuperado de <https://www.care-international.org/files/files/publications/Timor-Leste-2011.pdf> [Consultado em maio, 25, 2019].
- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Programa de Qualificação de Docentes e Ensino de Língua Portuguesa no Timor-Leste

- (PQLP). Projeto Político Pedagógico. Recuperado de <http://pqlp.pro.br/pagina-exemplo/projeto-politico-pedagogico/> [Consultado em maio, 25, 2019].
- Departamento dos Negócios Estrangeiros e Comércio do Governo da Austrália (2017). *Aid program performance report 2016-2017, Timor-Leste*. n.l.: DFAT-AU. Recuperado de <https://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/timor-leste-appr-2016-17.pdf> [Consultado em maio, 24, 2019].
- Departamento dos Negócios Estrangeiros e Comércio do Governo da Austrália (2018). *Aid program performance report 2017-2018, Timor-Leste*. n.l.: DFAT-AU. Recuperado de <https://www.dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/timor-leste-appr-2017-18.pdf> [consultado em maio, 24, 2019].
- Escola Superior de Educação e Ciências Sociais do Instituto Politécnico de Leiria (2010). *Relatório de avaliação do Projecto de Reintrodução da Língua Portuguesa (PRLP) em Timor-Leste 2003-2009*. Leiria: ESECS-IPL.
- European Commission (2011). *Increasing the impact of EU development policy: An agenda for change*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52011DC0637&qid=1412922281378&from=EN> [consultado em janeiro, 9, 2019].
- Fundação Calouste Gulbenkian (2010). *Acordo de cooperação entre a Fundação Calouste Gulbenkian e a Universidade de Aveiro*. Recuperado de <file:///Users/SuseteAlbino/Downloads/ProtocoloFCGulbenkian-UA.pdf> [Consultado em fevereiro, 7, 2020].
- Fundasaun Alola (2017). *2016 Annual report*. Díli: Foundasaun Alola.
- Fundo Monetário Internacional (2018). *Relatório anual do FMI 2018. Síntese. Construir um futuro compartilhado*. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2018/eng/assets/pdf/imf-annual-report-2018-pt.pdf> [Consultado em janeiro, 27, 2019].
- Gabinete do Comissário para o Apoio à Transição em Timor-Leste do Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Portuguesa (2000). *Programa indicativo da cooperação portuguesa para o apoio à transição de Timor-Leste 2000*. Lisboa: GCATTL-MNE-RP.

- Gabinete do Comissário para o Apoio à Transição em Timor-Leste do Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Portuguesa (2001). *Timor-Leste, Relatório de actividades de 2000. Programa indicativo para 2001*. Lisboa: GCATTL-MNE-RP.
- Gabinete do Comissário para o Apoio à Transição em Timor-Leste - Secretaria de Estado dos Negócios e Cooperação (2000). *Portugal-Timor-Leste, Reconstrução para o Desenvolvimento 1999/2000*. Lisboa: GCATTL-SNEC.
- Global Partnership of Education. *Timor-Leste. The development partners appraisal of the National Education Strategic Plan 2011-2030 and recommendation for re-endorsement of Timor-Leste for accession to the Education for All (EFA) fast track initiative*. Recuperado de [https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/2015\\_02\\_timor\\_lesle\\_appraisal\\_report.pdf](https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/2015_02_timor_lesle_appraisal_report.pdf) [Consultado em maio, 23, 2019].
- Independent Evaluation Group (2011). *Timor-Leste country program evaluation, 2000-2010*. Washington, WA: IEG, the World Bank Group.
- Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (2013). *Cooperação brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010*. Brasília: IPEA.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (2007). *Avaliação do programa indicativo de Timor-Leste 2004-2006. Relatório final*. Lisboa: IPAD.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (2011). *Cooperação portuguesa. Uma leitura dos últimos quinze anos de cooperação para o desenvolvimento (1996-2010)*. Lisboa: IPAD.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, e Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação da República Democrática de Timor-Leste (2011). *Avaliação conjunta do programa indicativo de cooperação Portugal-Timor-Leste (2007-2010)*. Documento não publicado. IPAD e MNEC-RDTL.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (2004). *Programa indicativo de cooperação. Portugal-Timor [2004-2007]*. Lisboa: IPAD.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (2008). *Programa indicativo de cooperação. Portugal-Timor [2007-2010]*. Lisboa: IPAD.

- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (2006). *Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa*, Lisboa: IPAD.
- Mary Mackillop International (2016). *Evaluation report: Process evaluation of Mary Mackillop International's tetum literacy & teacher training program*. n.l.: MMI.
- Ministério da Educação da República Democrática de Timor-Leste, e Camões, I.P. (2014). *Projeto de Formação Inicial e Contínua de Professores – Relatório final (2012-2014)*. Lisboa: ME-RDTL e Camões, I.P.
- Ministério da Educação da República Democrática de Timor-Leste, e Camões, I.P. (2017). *Projeto Formar Mais: Formação contínua de professores – Documento de projeto*, Documento não publicado. ME-RDTL e Camões, I.P.
- Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Portuguesa, e Ministério da Educação da República Democrática de Timor-Leste (2012). *Protocolo de cooperação entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Portuguesa e o Ministério da Educação da República Democrática de Timor-Leste sobre o Projeto de Formação Inicial e Contínua de Professores*. Documento não publicado. MNE-RP e ME-RDTL.
- New Zealand Foreign Affairs, and Trade (2017). *Evaluation of New Zealand's country programme in Timor-Leste. Evaluation compendium – Part one: Summary findings*. n.l.: Adam Simth International.
- Organização das Nações Unidas (1992). *Agenda 21: Programa de ação para o desenvolvimento sustentável*. Recuperado de <https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/3779571251668/Agenda21-PT.pdf> [Consultado em janeiro, 24, 2019].
- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (2002). A UNESCO e a educação. In *UNESCO digital library*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001289/128951POR.pdf> [Consultado em março, 23, 2019].
- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (2003). *Élaboration d'un plan d'action pour l'éducation. Note méthodologique*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001506/150679f.pdf>

[Consultado em janeiro, 23, 2019].

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (2014a). Position paper on education post-2015. In *UNESCO digital library*. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000227336> [Consultado em março, 23, 2019].

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (2009). *Timor-Leste. UNESCO country programming document 2009 – 2013*. Jakarta: UNESCO.

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (2018). *Timor-Leste. UNESCO country strategy 2018 – 2021*. Jakarta: UNESCO.

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (2014b). *37 C/4 – 2014-2021. Stratégie à moyen terme*. Paris: UNESCO.

Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (2018). *Coopération pour le développement 2018: Agir ensemble pour n’oublier personne*. Paris: OCDE.

Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (2011). *Statistics on resource flows to developing countries*. n.l.: OCDE.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2009). *Os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, Timor-Leste*. Díli: PNUD.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2002). *Relatório do Desenvolvimento Humano de Timor-Leste 2002: Ukun rasik a’an – O caminho à nossa frente*. Díli: PNUD.

Resolução do Conselho de Ministros da República Portuguesa n.º 196/2005. *Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa*. Recuperado de <https://dre.pt/pesquisa/-/search/464205/details/maximized> [Consultado em maio, 16, 2019].

Resolução do Conselho de Ministros da República Portuguesa n.º 17/2014. *Conceito estratégico da cooperação portuguesa 2014-2020*. Recuperado de <https://dre.pt/pesquisa/-/search/572415/details/maximized> [Consultado em maio, 16, 2019].

- Resolução do Conselho de Ministros da República Portuguesa n.º 43/99. *A cooperação portuguesa no limiar do século XXI*. Recuperado de <https://dre.tretas.org/dre/102520/> [Consultado em maio, 16, 2019].
- The ASIA Foundation (2016). *Timor-Leste*. n.l.: The Asia Foundation. Recuperado de [https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2016/12/Timor-Leste\\_Overview\\_Dec2016.pdf](https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2016/12/Timor-Leste_Overview_Dec2016.pdf) [Consultado em maio, 28, 2019].
- The South Commission (1990). *The challenge to the South. The report of the South Commission*. New York, NY: The South Commission.
- United Nations (2000). *Building blocks for a nation*. Díli: UN.
- United Nations Children's Fund (2010). *Evaluation of the UNICEF education programme in Timor-Leste 2003-2009*. UNICEF. New York.
- United Nations Children's Fund (2018). *Quality education. ensuring quality education for every child*. Díli: UNICEF-TL.
- United Nations Development Programme (2016). *Human Development Report 2016: Human development for everyone*. New York, NY: United Nations Development Programme.
- United Nations Development Programme (1991). *Human Development Report 1991*. New York, NY: Oxford University Press.
- United Nations Development Programme (1990). *Rapport mondial sur le Développement Humain 1990*. New York, NY: United Nations Development Programme.
- United Nations Development Programme (2006). *The path out of poverty. Integrated United Nations Development Programme rural development*. Díli: UNDP.
- United Nations Development Programme (2018). *Timor-Leste National Human Development Report 2018. Planning the opportunities for a youthful population*. New York, NY: UNDP, 2018.
- United Nations Transitional Administration for East Timor (2000). *Relatório Sobre Timor-Leste*. Díli: UNTAET.
- World Bank (1999). *Report of the joint assessment mission*. Washington, WA: World Bank.

World Bank (2004). *Timor-Leste: Education since independence from reconstruction to sustainable improvement*. Washington, WA: World Bank.

World Bank (2003). *Timor-Leste: Education the way forward*. Washington, WA: World Bank.

World Bank (1997). *World development report 1997: The state in a changing*. Washington, WA: World Bank.

World Vision (2017). *Timor-Leste. Annual report 2017*. Díli: World Vision Timor-Leste.

### **Discursos e intervenções políticas**

*Asia-Africa speak from Bandung* (Abril, 24, 1955). Recuperado de [http://franke.uchicago.edu/Final\\_Communique\\_Bandung\\_1955.pdf](http://franke.uchicago.edu/Final_Communique_Bandung_1955.pdf) [Consultado em junho, 15, 2018].

Truman, H. (Janeiro, 20, 1949). *Truman inaugural address*. Recuperado de <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/19/inaugural-address> [Consultado em junho, 156 2018].

### **Artigos científicos, livros e outras publicações**

Afonso, A.J. (2003). Estado, globalização e políticas educacionais: Elementos para uma agenda de investigação. *Revista Brasileira de Educação*, 22, 35-46.

Afonso, M., e Fernandes A.P. (2005). *abCD introdução à cooperação para o desenvolvimento*. Lisboa: IMVF e Oikos.

Alfaiate, F. (2014). 2015: Tempo de rever Timor-Leste. *Janus* 2014, 42-43. Recuperado de [http://janusonline.pt/images/anuario2014/1.17\\_FilipeAlfaiate\\_TimorLeste.pdf](http://janusonline.pt/images/anuario2014/1.17_FilipeAlfaiate_TimorLeste.pdf) [Consultado em abril, 13, 2019].

- Amaro, R. (2003). Desenvolvimento – Um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. *Cadernos de Estudos Africanos*, 4, 35-70.
- Andrade, A., e Campos, F.R. (2007). *Economia do conhecimento e organizações sem fins lucrativos*. Estoril: Princípia Editora.
- Araújo, L., e Rodrigues, M.L. (2017). Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 83, 11-35.
- Arroteia, J.C. (2008). *Educação e desenvolvimento. Fundamentos e conceitos*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Assidon, E. (2002). *Les théories économiques du développement* (3<sup>ème</sup> éd.). Paris: La Découverte.
- Azevedo, J. (2007). *Sistema educativo mundial. Ensaio sobre a regulação transnacional da educação*. Vila Nova de Gaia: FML.
- Azoulay, G. (2002). *Les théories du développement. Du rattrapage des retards à l'explosion des inégalités*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Bardin, L. (2015). *Análise de conteúdo* (L.A. Reto e A. Pinheiro, Trans.) (4.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Edições 70 (Obra original publicada em 1977).
- Benson, D., e Jordan A. (2011). What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited. *Political Studies Review* (Vol. 9, pp. 366-378). <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2011.00240.x> [Consultado em março, 23, 2019].
- Birkland, T.A. (2011). *An introduction to the policy process. Theories, concepts, and models of public policy making* (3.<sup>rd</sup> ed.). New York, NY: M. E. Sharpe.
- Boussaguet L., Jacquot, S., e Ravinet P. (2014). *Dictionnaire des politiques publiques* (4<sup>ème</sup> éd.). Paris: Presses des Sciences Po, 420-426.
- Brown, C., e Ainley K. (2012). *Compreender as relações internacionais* (A. Sampaio, Trad.). Lisboa: Gradiva (Obra original publicada em 2009).
- Brunel, S. (2015). *Le développement durable* (5.<sup>ème</sup> éd.). Paris: Presses Universitaires de France.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4.<sup>th</sup> ed.). New York, NY: Oxford University Press.



- Busch, PO, e Jörgens H. (2005a). Governance by diffusion: Exploring a new mechanism of international policy coordination.” In *ECPR Joint Sessions of Workshops, Roma, 14-19 April 2005*. [https://www.researchgate.net/publication/263238136\\_International\\_sources\\_of\\_cross-national\\_policy\\_convergence\\_and\\_their\\_interactions](https://www.researchgate.net/publication/263238136_International_sources_of_cross-national_policy_convergence_and_their_interactions) [Consultado em março, 23, 2019].
- Busch, PO., e Jörgens H. (2005b). The global diffusion of regulatory Instruments: The making of a new international environmental regime. *ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598, 146–167. <https://doi.org/10.1177/0002716204272355> [Consultado em março, 23, 2019].
- Busch, PO, e Jörgens H. (2012). The international sources of cross-national policy convergence and their interactions. In J. Meadowcroft, O. Langhelle, R. Audun (Eds), *Governance, democracy and sustainable development: Moving beyond the impasse* (pp. 221–248). n.l: Edward Elgar.
- Busino, G. (1991). *Élites et élitisme*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Capelo, A.M., e Cabrita I. (2017). Currículo do pré-secundário em Timor-Leste e a sua articulação com o ensino secundário geral. *Cadernos de Pesquisa* (Vol. 47, n.º 164, pp. 520-539). Recuperado de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742017000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742017000200006) [Consultado em setembro 2019, 20].
- Carafa, L. (2009). When the birds fly together. A framework for analyzing international and domestic factors behind policy diffusion and convergence. In *Italian Political Science Association Twenty-Third Annual Conference*, Roma, 17-19 September 2009. Recuperado de <https://www.sisp.it/files/papers/2009/luigi-carafa-503.pdf> [Consultado em janeiro, 6, 2019].
- Cartier-Bresson, J., Destremau, B., e Lautier B. (2009). Les mots du développement: Trajectoires et pouvoirs. Introduction. *Revue Tiers Monde*, 200, 725-734. <https://doi.org/10.3917/rtm.200.0725> [Consultado em junho, 16, 2018].
- Cassiani, S. (2018). Reflexões sobre os efeitos da transnacionalização de currículos e da colonialidade do saber/poder em cooperações internacionais: Foco na educação em ciências. *Ciênc. Educ.* (Vol. 24, nº 1, pp. 225-244).

- Centro de Intervenção para o Desenvolvimento Amílcar Cabral (2013). *Memória do seminário crise e reconfigurações no âmbito do sistema mundo* Recuperado de [https://www.cidac.pt/files/1613/8322/0524/Memoria\\_Seminario\\_Wallerstein.pdf](https://www.cidac.pt/files/1613/8322/0524/Memoria_Seminario_Wallerstein.pdf) [Consultado em julho, 28, 2018].
- Comeliau, C. (2016). *Recherches sur le développement. Leçons du passé & défis de l'avenir*. Paris: L'Harmattan.
- Commission Européenne (n.d.). *L'UE et l'aide au développement, une volonté historique*. Recuperado de [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-factsheet-development-cooperation\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-factsheet-development-cooperation_fr.pdf) [Consultado em fevereiro, 6, 2019].
- Corell, E., e Betsill, M.M. (2007). Analytical framework: Assessing the influence of NGO diplomats. In E. Corell e M.M. Betsill (Eds.), *NGO diplomacy: The influence of nongovernmental organizations in international environment negotiations* (pp.19-42). Londres: Massachusetts Institute of Technology.
- Dale, R. (2001). Globalização e educação: Demonstrando a existência de uma ‘cultura educacional mundial comum’ ou localizando uma ‘agenda globalmente estruturada para a educação’? *Educação, Sociedade e Culturas*, 16, 133-169. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000200007> [Consultado em janeiro, 20, 2019].
- Davi, A., e Taylor-Leech, K. (2012). Política linguística para as línguas oficiais em Timor-Leste: O português e o tétum-praça. *Niterói*, 32, 153-169. <https://doi.org/10.22409/gragoata.v17i32.33037> [Consultado em agosto, 10, 2019].
- Deblock, C. (2012). Présentation du dossier: Innovation et développement chez Schumpeter. *Revue Interventions Économiques*, 46, 1-15. Recuperado de <https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/1852> [Consultado em julho, 2, 2019].
- DeLeon, P. (2006). The historical roots of the field. In M. Moran, M. Rein e R. Goodin (Eds.), *The Oxford handbook of public policy* (pp. 39-57). Oxford: Oxford University Press.

- Delpeuch, T. (2009). Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique: Panorama des policy transfer studies. *Critique Internationale*, 43, 153-165. <https://doi.org/10.3917/criti.043.0153> [Consultado em julho, 2, 2019].
- Dobbin, F., Simmons B., e Garrett G. (2006). Introduction: The international diffusion of liberalism. In *International Organization*, 60, 781-810.
- Dobbin, F., Simmons B., e Garrett G. (2007). The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning? In *Annual Reviews of Sociology*, 33, 449-472.
- Dolowitz, D., e Marsh D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy making. *Governance*, 13 (1), 5-24.
- Dolowitz, D, e Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, XLIV, 343-357.
- Dos Santos, T. (2011). A estrutura da dependência. *Revista Sociedade Brasileira de Economia Política*, 30, 5-18.
- Duran, P. (2014). Genèse de l'analyse des politiques publiques. In L. Boussaguet, S. Jacquot e P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp.289-299) (4.<sup>ème</sup> éd.). Paris: Presses des Sciences Po.
- Durkheim, E. (2007). *As regras do método sociológico* (E.L. Nogueira, Trad.) (3.<sup>a</sup> ed.). São Paulo: Martins Fontes (Obra original publicada em 1895).
- Durkheim, E. (2005). *Éducation et sociologie*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Elkins, Z., e Simmons B. (2005). On waves, clusters, and diffusion: A conceptual framework. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, 33-51. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(87\)90143-4](https://doi.org/10.1016/0305-750X(87)90143-4) [Consultado em janeiro, 20, 2019].
- Elliott, C. (1987). Some aspects of relations between the North and South in the NGO sector. *World Development*, Vol. 15, 1 Supplement, 57-68. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(87\)90143-4](https://doi.org/10.1016/0305-750X(87)90143-4) [Consultado em novembro, 13, 2019].
- Escola Superior de Comunicação Social (2019). *Guia de apoio para a realização de referências bibliográficas e citações em texto de acordo com a norma APA* –

- American Psychology Association* (6.<sup>th</sup> ed.). Recuperado de [http://static.escs.ipl.pt/old/pdfs/servicos/biblioteca/Norma\\_APA.pdf](http://static.escs.ipl.pt/old/pdfs/servicos/biblioteca/Norma_APA.pdf) [Consultado em janeiro, 21, 2020].
- Esteva, G. (2010). Development. In W. Sachs (Ed.), *The development dictionary. A guide to knowledge as a power* (pp. 6-25) (2.<sup>a</sup> ed.). London & New York: Zed Books.
- Estevão, J. (2004). Desenvolvimento económico e mudança institucional. O papel do Estado. In Conferência International *Economic Policies in the New Millennium / Políticas Económicas no Novo Milénio*, Coimbra, 16-17 abril 2004. Recuperado de Web. 13 Jan. 2019. <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/12125/1/wp082004decesa.pdf> [Consultado em janeiro, 13, 2019].
- Ferreira, P. (2013). *A agenda pós-2015 para o desenvolvimento: Da redução da pobreza ao desenvolvimento inclusivo?* Lisboa: IMVF.
- Ferreira, P., Faria, F., e Cardoso F. (2015). *O papel de Portugal na arquitetura global do desenvolvimento. Opções para o futuro da cooperação portuguesa*. Lisboa: Camões, I.P. e IMVF.
- Fortin, M.F. (2009) *O processo de investigação da concepção à realização* (M. Gameiro e N. Salgueiro, Trans.) (5.<sup>a</sup> ed.). Loures: LUSOCIÊNCIA – Edições Técnicas e Científicas (Obra original publicada em 1996).
- Fortuna, C. (1987). Desenvolvimento e sociologia histórica: Acerca da teoria do sistema mundial capitalista e da semiperiferia. *Sociologia*, 3, 163-195. Recuperado de <https://repositorio.iscte.pt/bitstream/10071/1125/1/10.pdf> [Consultado em julho, 27, 2018].
- Freitas, J. C. (2012). Prefácio. In A.M. Ramos, e F. Teles. *Memória das políticas educativas em Timor-Leste: A consolidação de um sistema (2007-2012)*. Aveiro: Universidade de Aveiro (7-12).
- Gaspar, M.I., e Roldão, M.C. (2007). *Elementos do desenvolvimento curricular*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Gonçalves, M.R. (2012). A língua portuguesa e o conflito intergeracional em Timor-Leste. In R. Teixeira, Y. Silva, M. E. Qiarong e A. Leal (Eds.), *III*

- SIMELP: A formação de novas gerações de falantes de português no mundo.* Macau: Universidade de Macau.
- Hay, C., Lister, M., e Marsh, D. (2006). *The state. Theories and issues.* New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Heinze, T. (2011). Mechanism-based thinking on policy diffusion – A review of current approaches in political science. *KFG Working Paper Series, 34*, 1-26.
- Hill, M., e Varone, F. (2017). *The public policy process* (7.<sup>th</sup> ed.). New York, NY: Routledge.
- Holzinger, K., e Knill, C. (2005). Causes and conditions of cross-national policy convergence. *Journal of European Public Policy, Vol. 12, n.º 5*, 775-796.
- Hull, G. (2001). *Timor-Leste – Identidade, língua e política educacional.* Díli: Instituto Camões.
- Hunt, D. (2003). Análise da dependência no início do século XXI: Algumas questões importantes. *Economia-Ensaio, Uberlândia, 17(2)/18(1)*, 7-17.
- Hunt, D. (1989). *Economic theories of development.* London: Harvester.
- Jacquet, P. (2006). Les enjeux de l'aide publique au développement. *Politique étrangère, 4*, 941-956.
- Keeley, B. (2012). *De l'aide au développement: Lutte mondiale contre la pauvreté.* Paris: OCDE.
- Kingdon, J.W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies* (2<sup>nd</sup> ed.). Edinburgh: Pearson New International Edition.
- Knill, C., e Tosun, J. (2012). *Public policy. A new introduction.* London: Palgrave and Macmillan.
- Knill, C. (2005). Introduction: cross-national policy convergence: Concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy, Vol. 12, n.º 5*, 764-774.
- Knoepfel P., Larrue, C., Varone, F., e Hill, M.. (2011). *Public policy analysis.* Bristol: The Policy Press.

- Korten, D. (1987). Third generation NGO strategies: A key to people-centred development. *World Development*, Vol. 15, Supplement, 145–159.
- Krupenski, P. (2016). Parcerias na cooperação. *Parcerias na cooperação para o desenvolvimento*, 11, 5-6. Recuperado de [http://www.plataformaongd.pt/revista/Download.aspx?revista=/Documentos/Revista/Revista\\_PlataformaONGD\\_Parcerias\\_SetOut\\_2016\\_.pdf](http://www.plataformaongd.pt/revista/Download.aspx?revista=/Documentos/Revista/Revista_PlataformaONGD_Parcerias_SetOut_2016_.pdf). [Consultado em janeiro, 9, 2019].
- Latouche, S. (2001). Les mirages de l’occidentalisation. En finir, une fois pour toutes avec le développement. *Le Monde Diplomatique*, Mai, 6-7.
- Latouche, S. (1995). Les querelles de mots du développement: À propos du numéro 137 de la revue tiers-monde de janvier-mars 1994, après le sommet de la terre: débats sur le développement durable, *Chroniques du Sud*, 14, 20-27.
- Latouche, S. (2004). *Survivre au développement*. Paris: Mille et une Nuits.
- Leca, J. (2014). État. In L. Boussaguet, S. Jacquot e P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp.231-247) (4.ª éd.) Paris: Presses des Sciences Po.
- Lefebvre, M. (1997). *Le jeu du droit et de la puissance. Précis de relations internationales*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Lessard, C., e Carpentier, A. (2015). *Politiques éducatives. La mise en œuvre*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Lewis, D. (2001). *The management of non-governmental development organizations: An introduction*. London and New York: Routledge.
- Lowi, T.J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, Vol. 32, n.º 4, 298-310. Recuperado de [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4440249/mod\\_resource/content/1/lowi-four-systems-of-policy%201972.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4440249/mod_resource/content/1/lowi-four-systems-of-policy%201972.pdf) [Consultado em dezembro, 27, 2018].
- Madaule, S. (2012). *Le manuel du développement – 25 ans d’expérience dans la coopération internationale*. Paris: L’Harmattan.
- Maillard, J., e Kübler, D. (2015). *Analyser les politiques publiques* (2.ª éd.). Fontaine: Presses Universitaires de Grenoble.

- Martens, K., e Jakobi, A.P. (2010). Introduction: The OECD as an actor in international politics. In M., Kerstin e A.P. Jakobi, *Mechanisms of OECD governance: International incentives for national policy-making?* (pp.1-25). Oxford: Oxford University Press.
- Martins, C. (2011). *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. São Paulo: Boitempo.
- Martins, J.R. (2015). Immanuel Wallerstein e o sistema-mundo: Uma teoria ainda atual?" *Iberoamérica Social: Revista-Red de Estudios Sociales* V, 95-108. Recuperado de <http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/download/61800/64663/> [Consultado em julho, 15, 2018].
- Mégie, A. (2014). Mise en oeuvre. In L. Boussaguet, S. Jacquot e P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp.343-350) (4.<sup>ème</sup> éd.). Paris: Presses des Sciences Po.
- Milando, J. (2014). *Cooperação sem desenvolvimento* (2.<sup>a</sup> ed.) Lisboa: ICS. Imprensa de Ciências Sociais.
- Morais, R.M.R., e Morgado, J.C. (2016). Currículo, educação e cooperação entre Portugal e Timor-Leste: Dissonâncias entre intenções e práticas. Atas do XIII Congresso SPCE: *Educação, Cooperação e Desenvolvimento* (pp.638-645). Viseu: Escola Superior de Educação de Viseu.
- Moreira, S., e Crespo, N. (2012). Economia do desenvolvimento: Das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. *Revista de Economia*, (Vol. 38, n.º 2, pp. 25-50. <http://dx.doi.org/10.5380/re.v38i2.29899> [Consultado em junho, 26, 2018].
- Morgado, J.C. (2012). *O estudo de caso na investigação em educação*. Santo Tirso: De Facto Editores.
- Mounier, A. (2016). *Critique de l'économie politique du développement et de la croissance*. Le Mesnil-sur-l'Estrée: Bréal.
- Muller, P. (2015). *Les politiques publiques* (11.<sup>ème</sup> éd.). Paris: Presses Universitaires de France.

- Neves, G.N. (2007). O paradoxo da cooperação em Timor-Leste. In K.C. Silva e D.S. Simião (Eds.), *Timor-Leste por trás do palco. cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- Nóvoa, A. (1995). L'Europe et l'éducation: Analyse socio-historique des politiques éducatives européennes. *Universidade de Lisboa*. Recuperado de [http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/4820/1/9783631499085\\_1\\_43.pdf](http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/4820/1/9783631499085_1_43.pdf) [Consultado em março, 26, 2019].
- Organisation de Coopération et de Développement Économiques (2006). *Dates marquantes. Historique du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE*. Recuperado de <http://www.oecd.org/fr/cad/39175139.pdf> [Consultado em janeiro, 27, 2019].
- OXFAM. (2012). *Trabalhar em conjunto. Os princípios de parceria da Oxfam*. Oxford: Oxfam Internacional.
- Pacheco, J.A. (2006). Para a noção de transformação curricular. *Cadernos de Pesquisa*, V. 46, n.º 159, 64-77.
- Pedroso, P. (1999). Estados-Providência na Europa: Depois da retórica da crise. *Janus* 99-2000. Recuperado de [https://www.janusonline.pt/arquivo/1999\\_2000/1999\\_2000\\_3\\_3\\_10.html](https://www.janusonline.pt/arquivo/1999_2000/1999_2000_3_3_10.html) [Consultado em janeiro, 7, 2019].
- Perroux, F. (1964). *L'économie du XX<sup>ème</sup> siècle*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Plataforma Portuguesa das ONGD (2016). *Parcerias na cooperação para o desenvolvimento*, II. Recuperado de [http://www.plataformaongd.pt/revista/Download.aspx?revista=/Documentos/Revista/Revista\\_PlataformaONGD\\_Parcerias\\_SetOut\\_2016\\_.pdf](http://www.plataformaongd.pt/revista/Download.aspx?revista=/Documentos/Revista/Revista_PlataformaONGD_Parcerias_SetOut_2016_.pdf) [Consultado em janeiro, 9, 2019].
- Pörsken, U. (1995). *Plastic words: The tyranny of a modular language* (J. Mason e D. Cayley, Trans.). USA: The Pennsylvania State University Press (Obra original publicada em 1988).
- Prebisch, R. (1950). The economic development of Latin America and its principal problems. *Economic Bulletin of Latin America*, 7 (1), 1-22. Recuperado de



- [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29973/002\\_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29973/002_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [Consultado em julho, 15, 2017].
- Quivy, R., e Campenhoudt L.V. (2017). *Manual de investigação em Ciências Sociais* (J.M. Marques, M.A. Mendes e M. Carvalho, Trans. (7.ª ed.). Lisboa: Gradiva (Obra original publicada em 1995).
- Ramos, A.M., e Teles F. (2012). *Memória das políticas educativas em Timor-Leste: A consolidação de um sistema (2007-2012)*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Rist, G. (2013). *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale* (4.ª ed.). Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Rodrigues, M.L. (Coord.) (2014). *Exercícios de análise de políticas públicas*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda e ISCTE-IUL.
- Ruak, T.M. (2001). A importância da língua portuguesa na resistência contra a ocupação indonésia. In *Camões – Revista de Letras e Culturas Lusófonas – Timor Lorosa'e*, 14, 41-42.
- Sabatier, P. (2014). Advocacy coalition framework. In L. Boussaguet, S. Jacquot e P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp.49-57) (4.ª ed.). Paris: Presses des Sciences Po.
- Salamon, L.M., e Anheier H.K. (1992). In search of the non-profit sector II: The problem of classification. *Working papers of the Johns Hopkins comparative nonprofit sector project n.º 3*. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies. Recuperado de [http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/09/CNP\\_WP3\\_1993.pdf](http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/09/CNP_WP3_1993.pdf) [Consultado em fevereiro, 3, 2019].
- Sangreman, C. (2009). A teoria da cooperação internacional para o desenvolvimento e o estado da arte da cooperação portuguesa. *CEsA – Coleção Documentos de Trabalho*, 80. Recuperado de [https://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc\\_trabalho/80.pdf](https://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/80.pdf) [Consultado em janeiro, 29, 2019].
- Sangreman, C., e Santos T. (2012). *Os paradigmas de conhecimento sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento e a evolução do papel da sociedade civil em Portugal*. Cesa-ISEG: WP 108/2012.

- Santos, B.S. (2002). Os processos da globalização. In Santos, B.S., *Globalização: Fatalidade ou Utopia?* (pp.31-106). Porto: Afrontamento.
- Shah, R., e Quinn, M. (2014). Mind the gap: Global quality norms, national policy interpretations an local praxis in Timor-Leste. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, Vol. 44, 394-413. Recuperado de [https://www.academia.edu/10908753/Mind\\_the\\_gap\\_global\\_quality\\_norms\\_national\\_policy\\_interpretations\\_and\\_local\\_praxis\\_in\\_Timor-Leste](https://www.academia.edu/10908753/Mind_the_gap_global_quality_norms_national_policy_interpretations_and_local_praxis_in_Timor-Leste) [Consultado em junho, 9, 2019].
- Sinclair, M. (2003). *Planifier l'éducation en situation d'urgence et de reconstruction*. Paris: UNESCO.
- Singer, H. (1950). The distribution of gains between investing and borrowing countries. *American Economic Review*, 40, 473-85.
- Sorj, B. (2005). *Sociedade civil e relações Norte-Sul: ONG's e dependência*. Working Paper 1. Recuperado de [http://www.centroedelstein.org.br/PDF/WorkingPapers/WP\\_1\\_Portugues.pdf](http://www.centroedelstein.org.br/PDF/WorkingPapers/WP_1_Portugues.pdf) [Consultado em março, 3, 2019].
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, 16, 20-45.
- Stone, D. (2001). Learning lessons. Policy transfer and the international diffusion of policy ideas. *CSGR Working Paper n° 69/01*. Recuperado de <https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/papers/workingpapers/2001/wp6901.pdf> [Consultado em janeiro, 2, 2019].
- Stone, D. (2004). Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, n.º 3, 545-566. Recuperado de <http://wrap.warwick.ac.uk/1742/> [Consultado em março, 22, 2019].
- Sunkel, O. (1967). Política nacional de desarrollo e dependencia externa. *Estudios Internacionales*, 1, 43-75. Recuperado de Web. 15 Jul. 2017. <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/19315/20432> [Consultado em julho, 15, 2017].
- Teodoro, A. (2003). *Globalização e educação. Políticas educacionais e novos modos de governação*. Porto: Edições Afrontamento.

- Thoenig, J.C. (2014). Politique Publique. In L. Boussaguet, S. Jacquot e P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp.420-426) (4.<sup>ème</sup> éd.). Paris: Presses des Sciences Po.
- Todaro, M., e Smith, S. (2009). *Economic development* (10.<sup>th</sup> ed.). Edinburgh: Pearson Education.
- Treillet, S. (2015). *Économie du développement* (3.<sup>ème</sup> éd.). Paris: Armand Colin.
- Tremblay, S. (1999). *Du concept de développement au concept de l'après-développement: Trajectoire et repères théoriques*. Chicoutimi: Université du Québec à Chicoutimi.
- Vala, J. (1986). A análise do conteúdo. In A.S. Silva e J.M. Pinto (Eds.), *Metodologias das ciências sociais* (pp.101-128). Porto: Edições Afrontamento.
- Vial, J. (2003). *Histoire de l'éducation*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Vilelas, J. (2009). *Investigação. O processo de construção do conhecimento*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Wallerstein, I. (2000). *O desenvolvimento de uma postura intelectual*. Recuperado de <https://www.cidac.pt/files/1213/8321/8083/cidacTRADbiografiaWallerstein.pdf> [Consultado em julho, 27, 2018].
- Wasserfallen, F., e Gilardi, F. (2017). *Policy diffusion: Mechanisms and practical implications*. Singapore: National University of Singapore. Recuperado de <https://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/Gilardi-Wasserfallen-2017.pdf> [Consultado em março, 14, 2019].
- Wasserfallen, F., e Gilardi, F. (2018). The Politics of Policy Diffusion. *European Journal of Political Research*. Recuperado de <https://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/Gilardi-Wasserfallen-2018.pdf> [Consultado em março, 14, 2019].
- Weber, M. (2018). Le savant et le politique. In J.M. Tremblay (Ed.), *Bibliothèque des classiques – Les Classiques des sciences sociales*. Recuperado de [http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/savant\\_politique/Le\\_savant\\_et\\_le\\_politique.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/savant_politique/Le_savant_et_le_politique.pdf) [Consultado em dezembro, 30, 2018].
- Weible, C., e Sabatier, P. (Eds.) (2014). *Theories of the policy process* (3.<sup>rd</sup> ed.).

Philadelphia: Westview Press.

Zahariadis, N. (2014). Ambiguity and multiple streams. In C.M. Weible e P. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (pp.25-58) (3.<sup>rd</sup> ed.). Philadelphia: Westview Press.

### **Artigos e comunicados de imprensa**

Horta, J. R. (2012, abril, 22). Timor-Leste: tétum, português, língua indonésia ou inglês. *Público*. Recuperado de <https://www.publico.pt/2012/04/22/jornal/timorleste-tetum-portugues-lingua-indonesia-ou-ingles-24412839> [Consultado em dezembro, 26, 2018].

*L'UE reste le premier donateur mondial d'aide au développement: 75,7 Milliards € en 2017* (2018, abril 10). *Communiqué de presse de la Commission Européenne*. Recuperado de [file:///Users/SuseteAlbino/Downloads/IP-18-3002\\_FR.pdf](file:///Users/SuseteAlbino/Downloads/IP-18-3002_FR.pdf) [Consultado em janeiro, 9, 2019].

Lusa (2015d, março, 3). Bancada do CNRT abandona plenário timorense depois de declaração de apoio a Decretos. *RTP Notícias*. Recuperado de [https://www.rtp.pt/noticias/mundo/bancada-do-cnrt-abandona-plenario-timorense-depois-de-declaracao-apoio-a-decretos\\_n808980](https://www.rtp.pt/noticias/mundo/bancada-do-cnrt-abandona-plenario-timorense-depois-de-declaracao-apoio-a-decretos_n808980) [Consultado em dezembro, 16, 2019].

Lusa (2015a, fevereiro, 17). Deputados querem cessar vigência de Diplomas polémicos sobre as línguas. *Agência Lusa*. Recuperado de <http://noticias.sapo.pt/portugues/lusa/artigo/18865524.html> [Consultado em dezembro, 16, 2019].

Lusa (2015c, março, 2). Especialistas timorenses contra diploma que reduz ensino português em Timor-Leste. *RTP Notícias*. Recuperado de [https://www.rtp.pt/noticias/mundo/especialistas-timorenses-contradiploma-que-reduz-ensino-portugues-em-timor-leste\\_n808737](https://www.rtp.pt/noticias/mundo/especialistas-timorenses-contradiploma-que-reduz-ensino-portugues-em-timor-leste_n808737) [Consultado em dezembro, 16, 2019].

Lusa (2018a, janeiro, 25). Governo timorense altera Decretos polémicos sobre línguas maternas mas reforça português. *Agência Lusa*. Recuperado de

<https://www.dn.pt/lusa/interior/governo-timorense-altera-decretos-polemicos-sobre-linguas-maternas-mas-reforca-portugues-9073983.html> [Consultado em dezembro, 16, 2019].

Lusa (2018b, fevereiro, 14). Organizações preocupadas com alterações a currículos escolares timorenses. *TSF*. Recuperado de <https://www.tsf.pt/lusa/organizacoes-preocupadas-com-alteracoes-a-curriculos-escolares-timorenses-9116332.html> [Consultado em dezembro, 16, 2019].

Lusa (2015c, março, 23). Parlamento Nacional volta a adiar debate sobre Decretos curriculares. *Notícias ao Minuto*. Recuperado de <https://www.noticiasao minuto.com/mundo/364892/parlamento-nacional-volta-a-adiar-debate-sobre-decretos-curriculares> [Consultado em dezembro, 15, 2019].

Lusa (2015b, fevereiro, 26). Presidente do Parlamento timorense pede que estrangeiros respeitem decisão sobre línguas. *Agência Lusa*. Recuperado de <http://noticias.sapo.tl/portugues/lusa/artigo/18904564.html> [Consultado em dezembro, 16, 2019].

*Preocupações levantadas sobre as alterações aos currículos nacionais do pré-escolar e primário* (2018, fevereiro, 8). Comunicado de imprensa. Recuperado de <https://www.laohamutuk.org/educ/2018/NGOPR8Feb2018pt.pdf> [Consultado em dezembro, 17, 2019].

Sampaio, A. (2019a, maio, 10). Estudantes timorenses consideram português "muito importante" na identidade – Estudo. *Diário de Notícias*. Recuperado de <https://www.dn.pt/lusa/interior/estudantes-timorenses-consideram-portugues-muito-importante-na-identidade----estudo-10882426.html> [Consultado em maio, 10, 2019].

Sampaio, A. (2019b, maio, 22). Ministra da Educação timorense quer ver escolas CAFE cada vez mais independentes”. *Diário de Notícias*. Recuperado de <https://www.dn.pt/lusa/interior/ministra-da-educacao-timorense-quer-ver-escolas-cafe-cada-vez-mais-independentes-10926793.html> [Consultado em maio, 23, 2019].

## Textos académicos – dissertações de mestrado e teses de doutoramento

- Almeida, N.C.H. (2008). *Língua portuguesa em Timor-Leste: Ensino e cidadania* (Dissertação de mestrado). Lisboa: Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, FLUL, Lisboa, Portugal.
- Alves, E.M.F. (2014). *O processo de elaboração da Lei de Bases da Educação de Timor-Leste: Entre a regulação nacional e a regulação transnacional* (Dissertação de mestrado). Universidade de Aveiro, UA, Aveiro, Portugal.
- Antunes, R.J.S.F. (2003). *A Língua portuguesa em Timor Lorosae. Contributos para a sua didática* (Dissertação de mestrado). Universidade de Aveiro, UA, Aveiro, Portugal.
- Araújo, M.L.F. (2015). *Políticas de educação e formação de adultos em Portugal – 1974-2014 – A força das ideias no desenho das políticas públicas* (Tese de doutoramento). Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE-IUL, Lisboa, Portugal.
- Capron, M.R. (2010). *La contribution des organisations internationales aux politiques éducatives* (Tese de doutoramento). Université de Nantes, Nantes, França.
- Carneiro, A.S.R. (2015). *Políticas linguísticas e identidades sociais em trânsito: Língua(gem) e construção da diferença em Timor-Leste* (Tese de doutoramento). Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil.
- Correia, A.J.G. (2011). *Describing makasae: A trans-new Guinea language of East Timor* (Tese de doutoramento). University of Western Sidney, Sidney, Austrália.
- Côrte-Real, B. (1998). *Mambai and its verbal art genres – A cultural reflection of Suro-Ainaro, East Timor* (Tese de doutoramento). Macquarie University, Sydney, Austrália.
- Costa, J.A.L. (2018). *Desenvolvimento e educação: Contributo para uma estratégia de intervenção em Timor-Leste* (Tese de doutoramento). Universidade de Évora, Évora, Portugal.
- Cruz, M.A.P. (2008). *A transnacionalização das políticas educativas: Itinerários da cooperação portuguesa em Cabo Verde, Guiné-Bissau e S, Tomé e Príncipe*

- (1974-2002) (Tese de doutoramento). Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal.
- Duarte, A.I.F. (2015). *Condições de formulação das políticas públicas: O caso da generalização do ensino profissional, 2004-2009* (Tese de doutoramento). Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE-IUL, Lisboa, Portugal.
- Everaldo, J.F. (2011). *O lugar da língua portuguesa em Timor-Leste: Poder, controle e acesso* (Dissertação de mestrado). Universidade Federal de Sergipe, Sergipe, Brasil.
- Fernandes, M.J.X. (2017). A europeização de políticas de emprego – O caso dos estágios profissionais (Dissertação de mestrado). Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE-IUL, Lisboa, Portugal.
- Fonseca, S. (2015). *Ensino da língua portuguesa em contexto multilingue escolar timorense* (Tese de doutoramento). Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, FCSH-UNL, Lisboa, Portugal.
- Freitas, I.M.C. (2014). *Políticas e práticas de organização curricular na formação contínua de professores: Um estudo no Instituto Nacional de Formação de Docentes e Profissionais da Educação (INFORDEPE) em Timor-Leste* (Dissertação de mestrado). Universidade do Minho, UM, Braga, Portugal.
- Guterres, A.S.C. (2003). *Internal migration and development in East Timor* (Tese de doutoramento). Massey University, Auckland, Nova Zelândia.
- Hunt, J.E. (2008). *Local NGOs in national development: The case of East Timor* (Tese de doutoramento). RMIT University, Melbourne, Austrália.
- Indart, K.N.R. (2011). *Política e planeamento linguístico da língua portuguesa em Timor-Leste: Um estudo avaliativo* (Dissertação de mestrado). Universidade do Minho, UM, Braga, Portugal.
- Indart, K.N.R. (2017). Políticas de educação, políticas de língua, identidade nacional e a construção do Estado em Timor-Leste (Tese de doutoramento). Universidade do Minho, UM, Braga, Portugal.
- Jerónimo, A.C. (2012). *Formação contínua de professores do ensino não superior em Timor-Leste: Referências e modelos, discursos e lógicas da realidade, expectativas e níveis de qualificação* (Dissertação de mestrado). Universidade

de Aveiro, UA, Aveiro, Portugal.

Lemos, V.V. (2014). *A influência da OCDE nas políticas de educação em Portugal* (Tese de doutoramento). Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE-IUL, Lisboa, Portugal.

Lourenço, S.V.M.F. (2008). *Um quadro de referência para o ensino do português em Timor-Leste* (Dissertação de mestrado). Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, FLUL, Lisboa, Portugal.

Lunarde, G. (2014). *Uma experiência na formação de professores em Timor-Leste* (Dissertação de mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, Brasil.

Mariano, P. (2015). *A gestão da educação pública no Timor-Leste: Um estudo sobre o ensino secundário no município de Díli* (Dissertação de mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, Brasil.

Martins, F.M. (2010). *Autoavaliação institucional da educação superior: Uma experiência brasileira e suas implicações para a educação superior de Timor-Leste* (Tese de doutoramento). Universidade Federal da Bahia, UFBA, Salvador, Brasil.

Martins, S.F. (2011). *Políticas e as práticas de profissionalização docente em serviço em Timor-Leste: Um estudo avaliativo* (Dissertação de mestrado). Universidade do Minho, UM, Braga, Portugal.

Menezes, D.N.C. (2008). *Timor: De colónia a país nos fins do século XIX. Um sistema educativo em reestruturação (um estudo documental)* (Dissertação de mestrado). Universidade Portucalense Infante D. Henrique, UPT, Porto, Portugal.

Mesquita, A.V.G. (2004). *A cooperação internacional para o desenvolvimento na viragem do século: A cooperação portuguesa com Timor-Leste* (Dissertação de mestrado). Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, Portugal.

Moniz, A.R. (2012). *Educação e crescimento económico em Timor-Leste* (Dissertação de mestrado). Universidade do Minho, UM, Braga, Portugal.

Pereira, P.B. (2014). *O Programa de Qualificação de Docentes e Ensino de Língua Portuguesa no Timor-Leste (PQLP): Um olhar para o ensino de ciências*



- naturais* (Tese de doutoramento). Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, Brasil.
- Quinn, M.T. (2011). *The languages of schooling in Timor-Leste: Patterns and influences on practice* (Tese de doutoramento). University of Melbourne, Melbourne, Austrália.
- Reis, F.M.S. (2011). A cooficialidade da língua tétum e da língua portuguesa: Um desafio para a formação de professores no Timor-Leste (Dissertação de mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Ribeiro, I.C. (2015). *Educação e formação de professores no Timor-Leste (2000-2012)* (Dissertação de mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, Brasil.
- Santos, J. (2015). *O INFORDEPE e as suas contribuições para a formação continuada de professores do Timor-Leste* (Dissertação de mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, Brasil.
- Silva, R.M.F. (2016). *Entre o internacional e o local – Impacto e efeitos de programas de educação para o desenvolvimento. Um estudo de caso na Guiné-Bissau* (Tese de doutoramento). Universidade do Minho, UM, Braga, Portugal.
- Silva, S.A. (2011). *Dos dilemas à esperança: Os desafios para a formação e atuação dos professores de Timor-Leste* (Dissertação de mestrado). Universidade Metodista de São Paulo, UMESP, São Paulo, Brasil.
- Soares, A.J.O. (2015). *Política de línguas e planeamento linguístico em Timor-Leste: Língua portuguesa e línguas locais no sistema de ensino timorense* (Dissertação de mestrado). Universidade Aberta, UAb, Lisboa, Portugal.
- Soares, L.M.M.C.V.P. (2014). *Línguas em Timor-Leste: Que gestão escolar do plurilinguismo?* (Tese de doutoramento). Universidade de Aveiro, UA, Aveiro, Portugal.
- Taylor-Leech, K.J. (2008). *The ecology of language planning in Timor-Leste: A study of language policy, planning and practices in identity construction* (Tese de doutoramento). Griffith University, Queensland, Austrália.
- Teixeira, E.R. (2013). *Cooperação internacional em educação: O programa brasileiro de qualificação docente e ensino de língua portuguesa em Timor-Leste.*

- (Dissertação de mestrado). Universidade Federal do Amazonas, UFAM, Manaus, Brasil.
- Teodoro, A. (1999). *A construção social das políticas educativas. Estado, educação e mudança social no Portugal contemporâneo* (Tese de doutoramento). Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, FCT-UNL, Lisboa, Portugal.
- Ximenes, C.B. (2012). *Modelos de cooperação bilateral entre Portugal e Timor-Leste: O caso do ensino superior* (Dissertação de mestrado). Universidade de Évora, Évora, Portugal.
- Ximenes, L. (2018). *Análise de necessidades de formação de professores de língua portuguesa no ensino secundário geral em Timor-Leste* (Tese de doutoramento). Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia, Lisboa, Portugal.

## WEBGRAFIA

- Alola Foundation: <http://www.alolafoundation.org/index.php>
- Asian Development Bank: <https://www.adb.org/>
- Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.: [https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/av\\_au\\_glossario\\_coop.pdf](https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/av_au_glossario_coop.pdf)
- CARE International: <https://www.care-international.org>
- ChildFund International: <https://www.childfund.org/timor-leste/>
- Direção-Geral da Administração Escolar do Ministério da Educação e Ciência da República Portuguesa: <http://www.dge.mec.pt>
- Fund For Peace: <https://fragilestatesindex.org/country-data/>
- Governo da RDTL: <http://timor-leste.gov.tl/>
- Mary Mackillop: <https://www.marymackilloptoday.org.au/who-we-are/our-story/>
- Ministério da Educação da RDTL: <http://www.moe.gov.tl/>
- Ministry of Foreign Affairs of Japan: [https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/indonesia/e\\_timor/index.html](https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/indonesia/e_timor/index.html)

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OECD.Stat:  
<https://stats.oecd.org/>

Organização das Nações Unidas: <http://www.un.org/en/>

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura:  
<http://www.unesco.org/>

Organização do Tratado do Atlântico Norte: <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>

OXFAM International: <https://www.oxfam.org/en/countries/timor-leste-east-timor>

Parlamento Nacional da RDTL: <https://www.parlamento.tl>

PLAN International: <https://plan-international.org/timor-leste/education-timor-leste>

RDTL – Aid Transparency Portal: <https://www.aidtransparency.gov.tl/portal/>

Statística de Timor-Leste – Direção Geral de Estatística: <http://www.statistics.gov.tl/pt>

Statistical Data do Ministério da Educação da RDTL:  
<http://www.moe.gov.tl/?q=node/217>

The Asian Foundation: <https://asiafoundation.org/>

USAID: <https://www.usaid.gov>

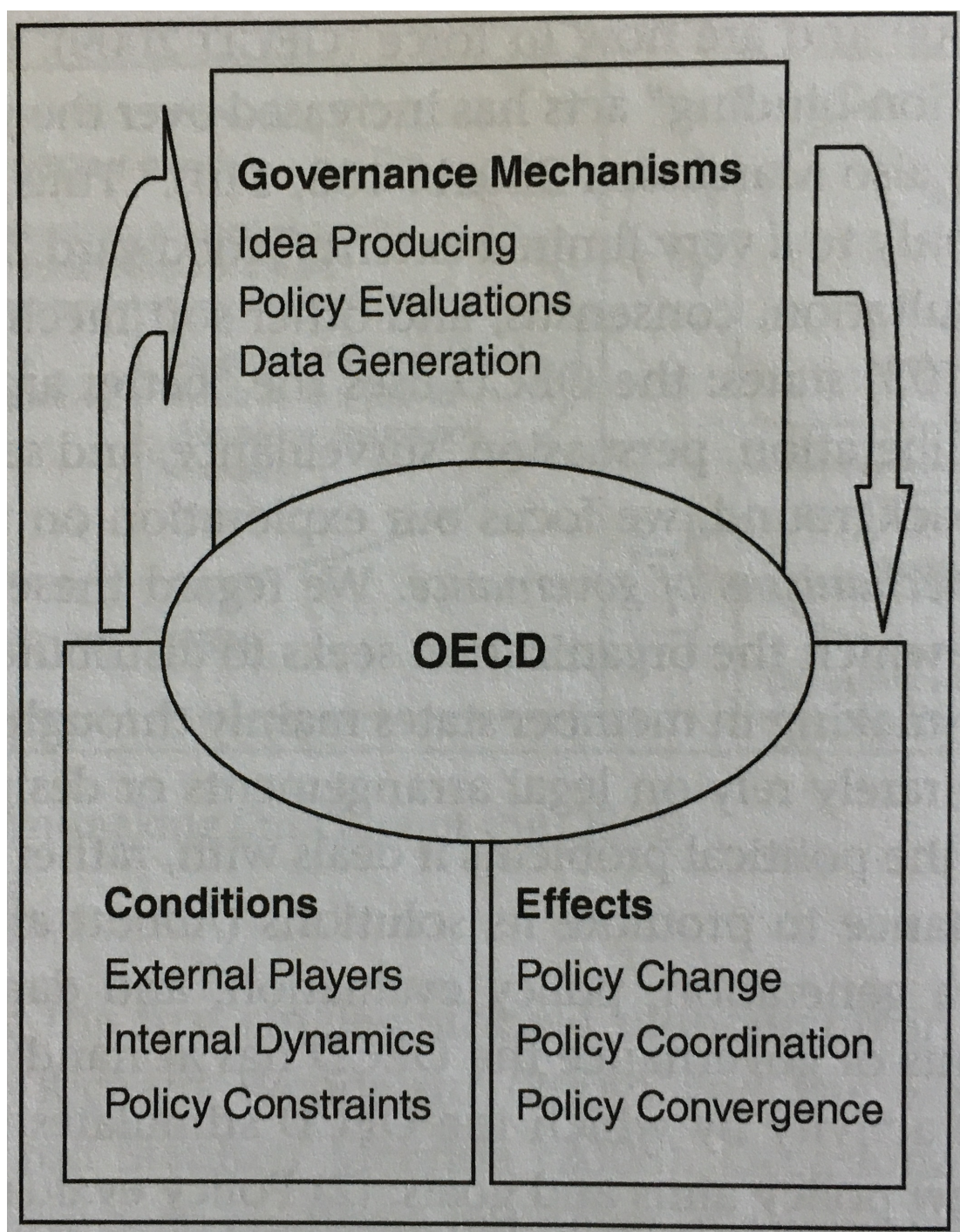
World Bank: <https://www.worldbank.org/en/country/timor-leste>

World Vision: <https://www.wvi.org/timor-leste>

## **ANEXOS**

## ANEXO 1

### Analytical Framework for Analysing OECD Activities



Fonte: Martens e Jakobi (2010, p.8)

## **ANEXO 2**

## ENTREVISTA 1

**Nome:** Armindo Maia

**Cargos políticos:** Responsável pelos Assuntos da Educação, Cultura, Juventude e Desporto de 2001 a 2002 (II Governo de Transição da UNTAET); Ministro da Educação, Cultura, Juventude e Desporto de 2002 a 2006 (I Governo Constitucional) e Ministro da Educação, Juventude e Desporto desde 24 de junho de 2020 (VIII Governo Constitucional)

1. S. Ex.<sup>a</sup> foi o primeiro Ministro da Educação de Timor-Leste. Como encarou a sua nomeação?
2. Quais foram os maiores desafios do seu mandato?
3. De entre as diversas medidas de política educativa que concretizou, quais são aquelas que destacaria?
4. Quais foram os atores nacionais e internacionais envolvidos no seu desenho e na sua implementação?
5. Num momento da história onde quase tudo estava por fazer, o Plano Nacional de Desenvolvimento determinou o ensino primário como prioritário, com a alocação de 50% do orçamento total a este nível de ensino. O que levou o Governo a privilegiar o 1.º e 2.º ciclos do ensino básico em detrimento dos outros?
6. Qual foi o impacto nos restantes ciclos de ensino (3.º ciclo do ensino básico e ensino secundário geral)?
7. Quando começou a ser elaborado o currículo do 1.º e 2.º ciclos do ensino básico?
8. Quais foram os parceiros de desenvolvimento que apoiaram a elaboração deste currículo e qual foi o seu papel?
9. Considera que o apoio dos parceiros de desenvolvimento sempre esteve alinhado com as prioridades nacionais? Porquê?
10. Acha que a matriz curricular e os documentos estruturantes desenvolvidos (programas, manuais e guias...) para o 1.º e 2.º ciclos do ensino básico se encontravam ajustados à situação do país na altura, ao contexto e ao público a que se destinavam?
11. Quais foram os desafios e constrangimentos nacionais na implementação desse currículo?
12. Na sua perspetiva, quais são os maiores desafios que atualmente se colocam ao sistema educativo timorense?

## ENTREVISTA 2

**Nome:** Rosária Corte-Real

**Cargos políticos:** Vice-Ministra da Educação para o Ensino Primário e Secundário de 2003 a 2006 (I Governo Constitucional) e Ministra da Educação e da Cultura de 2006 a 2007 (II Governo Constitucional)

1. S. Ex.<sup>a</sup> foi a primeira Vice-Ministra da Educação de Timor-Leste. Como encarou a sua nomeação?
2. Quais foram os maiores desafios do seu mandato enquanto Vice-Ministra?
3. De entre as diversas medidas de política educativa que concretizou, quais são aquelas que destacaria?
4. Quais foram os atores nacionais e internacionais envolvidos no seu desenho e na sua implementação?
5. Num momento da história onde quase tudo estava por fazer, o Plano Nacional de Desenvolvimento determinou o ensino primário como prioritário, com a alocação de 50% do orçamento total a este nível de ensino. O que levou o Governo a privilegiar o 1.º e 2.º ciclos do ensino básico em detrimento dos outros?
6. Qual foi o impacto nos restantes ciclos de ensino (3.º ciclo do ensino básico e ensino secundário geral)?
7. Quando começou a ser elaborado o currículo do 1.º e 2.º ciclos do ensino básico?
8. Quais foram os parceiros de desenvolvimento que apoiaram a elaboração deste currículo e qual foi o seu papel?
9. Considera que o apoio dos parceiros de desenvolvimento sempre esteve alinhado com as prioridades nacionais? Porquê?
10. Acha que a matriz curricular e os documentos estruturantes desenvolvidos (programas, manuais e guias...) para o 1.º e 2.º ciclos do ensino básico se encontravam ajustados à situação do país na altura, ao contexto e ao público a que se destinavam?
11. Quais foram os desafios e os constrangimentos nacionais na implementação desse currículo?
12. S. Ex.<sup>a</sup> assumiu as funções de Ministra da Educação entre 2006 e 2007, num momento de crise política. Quais os desafios e constrangimentos encontrados?
13. Na sua perspetiva, quais são os maiores desafios que atualmente se colocam ao sistema educativo timorense?



### ENTREVISTA 3

**Nome:** João Câncio Freitas

**Cargo político:** Ministro da Educação de 2007 a 2012 (IV Governo Constitucional)

1. S. Ex.<sup>a</sup> foi Ministro da Educação entre 2007 e 2012. Como encarou a sua nomeação?
2. Quais foram os maiores desafios do seu mandato?
3. Quais foram os princípios orientadores que nortearam o seu mandato?
4. Durante o seu mandato realizou diversas reformas estruturais. Quais são aquelas que destacaria?
5. Quais foram os atores nacionais e internacionais envolvidos no seu desenho e na sua implementação?
6. Em relação ao currículo do ensino primário, cuja implementação se encontrava em curso, considera que a matriz curricular e os documentos estruturantes desenvolvidos (programas, manuais e guias...) estavam ajustados à situação do país na altura, ao contexto e ao público a que se destinavam?
7. S. Ex.<sup>a</sup> apostou, entre outros, no desenvolvimento dos currículos do 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário geral. O que levou a investir consideravelmente nestes ciclos de ensino?
8. Quais foram os desafios e constrangimentos encontrados na realização destas reformas?
9. Quais foram os parceiros de desenvolvimento que apoiaram a elaboração destes currículos?
10. Considera que o apoio desses parceiros foi indispensável? Porquê?
11. Acha que a matriz curricular e os documentos estruturantes desenvolvidos (programas, manuais e guias...) tanto para o 3.º ciclo do ensino básico como para o ensino secundário geral se encontram ajustados à situação do país, ao contexto e ao público a que se destinam?
12. Considera que o apoio dos parceiros de desenvolvimento sempre esteve alinhado com as prioridades nacionais? Porquê?
13. Na sua perspetiva quais são os maiores desafios que atualmente se colocam no sistema educativo timorense?

## ENTREVISTA 4

**Nome:** Dulce de Jesus Soares

**Cargos políticos:** Vice-Ministra da Educação Básica de 2012 a 2017 (V e VI Governo Constitucional) e Ministra da Educação, Juventude e Desporto de junho de 2018 a 23 de junho de 2020 (VIII Governo Constitucional)

1. S. Ex.<sup>a</sup> foi Vice-Ministra da Educação entre 2012 e 2017. Como encarou a sua nomeação?
2. Quais foram os maiores desafios do seu mandato enquanto Vice-Ministra?
3. De entre as diversas medidas de política educativa que concretizou, quais são aquelas que considera mais importantes?
4. Das medidas referidas, quais foram aquelas que tiveram o apoio da cooperação internacional e qual foi o seu contributo?
5. Em relação ao currículo do ensino primário, S. Ex.<sup>a</sup> entendeu como prioritário efetuar a Reforma do Currículo destes dois ciclos de ensino. O que motivou a sua decisão?
6. Quais foram as maiores dificuldades no seu desenho, formulação e implementação?
7. Considera que o apoio desses parceiros foi importante? Porquê?
8. Relativamente aos currículos do 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário geral, considera que a matriz curricular e os documentos estruturantes desenvolvidos (programas, manuais e guias...) se encontram ajustados ao contexto e ao público-alvo?
9. Os relatórios de monitorização e de avaliação referentes aos projetos de apoio à implementação destes dois currículos apontam aspetos positivos, mas igualmente muitos pontos negativos. Na sua perspetiva, o que falhou e quais foram as consequências para o sistema educativo timorense?
10. S. Ex.<sup>a</sup> assumiu as funções de Ministra da Educação no VIII Governo. Quais têm sido os maiores desafios do seu mandato?
11. O Programa do VIII Governo remete para a necessidade de rever os currículos do 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário geral. Considera necessária uma nova Reforma Curricular para estes dois ciclos?
12. Na sua opinião, o apoio dos parceiros de desenvolvimento sempre esteve alinhado com as prioridades nacionais? Porquê?
13. Na sua perspetiva, quais são os maiores desafios que atualmente se colocam ao sistema educativo timorense?

## ENTREVISTA 5

**Nome:** António da Conceição

**Cargos políticos:** Ministro de Estado, Coordenador dos Assuntos Sociais e Ministro da Educação e da Cultura de 2015 a 2016 (VI Governo Constitucional)

1. S. Ex.<sup>a</sup> foi Ministro da Educação entre 2015 e 2016. Como encarou a sua nomeação?
2. Quais foram os maiores desafios do seu mandato?
3. De entre as diversas medidas de política educativa que concretizou, quais são aquelas que destacaria?
4. Quais foram os atores nacionais e internacionais envolvidos no seu desenho e na sua implementação?
5. Durante o seu mandato, teve, entre outras, a responsabilidade de acompanhar a implementação do novo currículo do ensino primário. Quais foram os maiores desafios na implementação desse currículo?
6. Quais foram os parceiros de desenvolvimento envolvidos na implementação desse currículo e qual foi o seu papel?
7. Acha que a matriz curricular e os documentos estruturantes desenvolvidos (programas, manuais e guias...) para o ensino primário (1.º e 2.º ciclos do ensino básico) se encontram ajustados à situação do país, ao contexto e ao público a que se destinam?
8. Durante o seu mandato, teve, igualmente, a responsabilidade de dar continuidade à implementação dos currículos do 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário geral. Quais foram os maiores desafios na implementação desses currículos?
9. Quais foram os parceiros de desenvolvimento envolvidos na implementação desses currículos e qual foi o seu papel?
10. Considera que o apoio desses parceiros foi indispensável? Porquê?
11. Considera que as matrizes curriculares e os documentos estruturantes desenvolvidos (programas, manuais e guias...) para os currículos do 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário geral se encontram ajustados ao contexto e ao público a que se destinam?
12. Na sua opinião, o apoio dos parceiros de desenvolvimento sempre esteve alinhado com as prioridades nacionais? Porquê?
13. Na sua perspetiva, quais são os maiores desafios que atualmente se colocam ao sistema educativo timorense?

## ENTREVISTA 6

**Nome:** Lurdes Bessa

**Cargo político:** Vice-Ministra da Educação de 2017 a 2018 (VII Governo Constitucional)

1. S. Ex.<sup>a</sup> foi Vice-Ministra da Educação entre 2017 e 2018. Como encarou a sua nomeação?
2. Quais foram os maiores desafios do seu mandato?
3. De entre as diversas medidas de política educativa que concretizou, quais são aquelas que destacaria?
4. Quais foram os atores nacionais e internacionais envolvidos no seu desenho e na sua implementação?
5. Durante o seu mandato, teve, entre outras, a responsabilidade de dar continuidade à implementação do novo currículo do ensino primário. Quais foram os maiores desafios na implementação desse currículo?
6. Acha que a matriz curricular e os documentos estruturantes desenvolvidos (programas, manuais e guias...) para o ensino primário (1.º e 2.º ciclos do ensino básico) se encontram ajustados à situação do país, ao contexto e ao público a que se destinam?
7. Ainda em relação ao currículo do 1.º e 2.º ciclos do ensino básico, S. Ex.<sup>a</sup> defendeu que a língua portuguesa deveria ser a língua de instrução e a língua tétum a língua segunda (ou auxiliar). O que a levou a rever o determinado no Decreto-Lei N.º 4/2015)?
8. Durante o seu mandato, teve, igualmente, a responsabilidade de dar continuidade à implementação dos currículos do 3.º ciclo básico e do ensino secundário geral. Quais foram os maiores desafios na implementação desses currículos?
9. Considera que a matriz curricular e os documentos estruturantes desenvolvidos (programas, manuais e guias...) para os currículos do 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário geral se encontram ajustados ao contexto e ao público a que se destinam?
10. Na sua opinião, o apoio dos parceiros de desenvolvimento sempre esteve alinhado com as prioridades nacionais? Porquê?
11. Na sua perspetiva, quais são os maiores desafios que atualmente se colocam ao sistema educativo timorense?

## **ANEXO 3**

## ENTREVISTA 1

**Nome:** Armindo Maia

**Cargos políticos:** Responsável pelos Assuntos da Educação, Cultura, Juventude e Desporto de 2001 a 2002 (II Governo de Transição da UNTAET); Ministro da Educação, Cultura, Juventude e Desporto de 2002 a 2006 (I Governo Constitucional) e Ministro da Educação, Juventude e Desporto desde 24 de junho de 2020 (VIII Governo Constitucional)

**Local da entrevista:** Díli

**Data:** 22/08/2019

### **1. S. Ex.<sup>a</sup> foi o primeiro Ministro da Educação de Timor-Leste. Como encarou a sua nomeação?**

O primeiro cargo que ocupei não tinha a designação oficial de Ministro... Era... Foi no II Governo de Transição, ainda sob a UNTAET, de setembro de 2001 até 20 de maio de 2002. Eu era membro do Governo para os Assuntos da Educação, Cultura, Juventude e Desporto... Abarcava tudo... Isto ainda sob a alçada da UNTAET, no II Governo de Transição. O chefe do Governo, na altura, era denominado Ministro Chefe... depois veio a ser o Primeiro-ministro, o Dr. Mari Alkatiri. Antes de mim, durante o I Governo de Transição, [estava] o Padre Filomeno Jacob, um padre jesuíta. [Ele] era o membro do Governo para os Assuntos Sociais. Ele tinha as pastas da educação, cultura, juventude, desporto, saúde... e das questões sociais... É... Isto foi no I Governo de Transição, também sob a UNTAET... Eu não me lembro agora, a partir de quando... Quando a UNTAET entrou em funções... Eu creio que a partir de... Não sei se a partir de 2001... Sim, princípio de 2001, se não me engano... Depois, a partir de 2001, em setembro, eu substituí o Padre Filomeno... E, a partir de 20 de maio de 2002, eu continuei como Ministro da Educação, Cultura, Juventude e Desporto, já sob o I Governo Constitucional.

Obviamente, isto foi um grande desafio para mim... Aliás, desde que assumi... que assumi... não diria o cargo... Mas pronto... Desde que assumi as rédeas da UNTL... Quando começámos a tentar reconstruir a universidade, no início de 2000, fim de 1999... Começámos tudo do zero... As infraestruturas, os recursos humanos, o próprio sistema educativo... Tudo praticamente a partir do zero. Isto começou a partir do II

Governo de Transição, sob a UNTAET... Foi nessa altura que começámos praticamente as coisas. Mas, de uma certa forma também, eu continuei o que o meu predecessor, o Padre Filomeno, tinha iniciado.

## **2. Quais foram os maiores desafios do seu mandato?**

Como foi tudo começado praticamente do zero, obviamente que o primeiro desafio foi a questão das infraestruturas... Como garantir o mínimo... Como garantir que as escolas [tivessem] pelo menos paredes, [tivessem] telhado e carteiras para os alunos se sentarem... Porque, eu diria, que mais de 50% das infraestruturas foram destruídas, não é? As estatísticas dizem 80%...

Segundo, era como conseguir o mínimo de recursos humanos, porque, no ensino primário, mais de 50% dos professores eram indonésios e tiveram de regressar à Indonésia... E nós tivemos de fazer face a isso com o recrutamento de novos professores, timorenses, em muitos casos, sem formação suficiente... Ao ponto de recrutarmos estudantes que mal acabaram o secundário, mas que podiam fazer alguma coisa... Estudantes universitários havia muitos também e foram muito importantes para o começo, para a reativação das aulas. Ao nível do 3.º ciclo e do secundário o desafio foi o mesmo. Aliás, aí o desafio [foi] maior, porque nós precisávamos de professores que, pelo menos, tivessem alguma formação universitária e não era assim, enfim, muito fácil. Tivemos mesmo de recrutar estudantes universitários para colmatar as necessidades.

## **3. De entre as diversas medidas de política educativa que concretizou, quais são aquelas que destacaria?**

Eu creio que a política da questão da língua de ensino... Nós adotámos a política de... Aliás, nós usámos o termo em inglês *phase-in/phase-out*. O *phase-in* [consistia] na introdução gradual da língua portuguesa e o *phase-out* do bahasa do sistema de ensino, também de forma gradual. Foi bastante difícil, porque a maioria dos professores não tinha formação suficiente em língua portuguesa e exigiu um processo de aprendizagem por parte dos professores.

Com o apoio da cooperação portuguesa nós iniciámos cursos rápidos de língua portuguesa... Na universidade, através da FUP, Fundação das Universidades

Portuguesas, e da CRUP, Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, começaram-se os cursos de bacharelato... No Ministério, tivemos, também, o apoio de professores portugueses que fizeram formações, cursos rápidos de língua portuguesa... Não foi suficiente, obviamente... Nós introduzimos, também, o bacharelato noturno, que, se não me engano, era três anos de curso, para os professores em exercício. Eles estavam a ensinar e, ao mesmo tempo, seguiam os cursos. Estes eram realizados em Díli, mas também nos municípios.

#### **4. Quais foram os atores nacionais e internacionais envolvidos no seu desenho e na sua implementação?**

Para além da cooperação portuguesa, [estiveram envolvidos] outros atores... No Orçamento de Estado havia dois fundos: um era o denominado CFET, Consolidated Fund for East Timor... Fundo Consolidado para Timor-Leste. E havia também o TFET, Trust Fund for East Timor. O Fundo Consolidado era o orçamento, digamos, oficial do Estado... Era para salários, vencimentos, bens e capital menor. Para a educação havia o TFET, Trust Fund for East Timor, que [se] destinava a financiar a reconstrução das escolas, escolas de emergência e escolas que nós designamos como escolas... Não estou a ver o nome... Mas havia o fundo para a construção de escolas... Tanto escolas novas como escolas de emergência. Este Fundo era gerido pelo Banco Mundial. Era como uma bolsa apoiada financeiramente por vários doadores, mas gerida pelo Banco Mundial.

Havia também, principalmente na educação, a UNICEF. A UNICEF apoiava mais o ensino básico, o ensino primário na altura. Apoiava a formação de professores, mas também a questão curricular, embora tivesse havido alguns desentendimentos por causa da língua materna. A UNICEF, já na altura, aliás mesmo antes de eu assumir a pasta do Ministério da Educação, ainda com o Padre Filomeno, fazia abordagens para a introdução da língua materna. O Padre Filomeno resistiu... Quando eu assumi [a pasta], isso também aconteceu... Eu... Bom... Eles vinham com a teoria de que era através da língua materna que os alunos podiam aprender facilmente... Quer as línguas quer as outras disciplinas curriculares. Eu disse que... Bom, eu não discuti sobre esta questão... Eu apenas lhes perguntei se eles estavam dispostos a assumir as responsabilidades financeiras, quer a formação de professores quer o material didático... Aí, eles recuaram... E pronto, nós avançamos com a nossa política de *phase-in/phase-out*. Na



verdade, eles não estavam abertamente contra a questão das línguas oficiais. O argumento deles era que, com base em pesquisas e em estudos, a aprendizagem através da língua materna poderia facilitar o processo de aprendizagem... Eu não tenho dados para contrariar isso... Não tenho... Mas se eles quisessem, eles que assumissem as responsabilidades financeiras... E, obviamente, aí eles recuaram.

A cooperação brasileira também apoiou... Se não me engano, com professores para a formação de professores... Na universidade também, na UNTL também... Mas, eu acho que, no apoio, Portugal se destacou mais. O Brasil... bem... fez o que pôde.

Durante o período da UNTAET, também apareceram dezenas, senão centenas de ONG. Cada uma fazia o que queria. Iam para o terreno, abriam escolas e tudo. Obviamente que dependiam de financiamento externo.... Quando nós assumimos as rédeas do Governo, nós tivemos de, baseados na política, coordenar tudo isso. Obviamente que muitas tiveram de fechar as portas e nós tivemos de assumir responsabilidades... Nós não podíamos sacrificar as crianças, não é... Foi uma dor de cabeça, mas pronto... Nós, a pouco e pouco, conseguimos assumir...

**5. Num momento da história onde quase tudo estava por fazer, o Plano Nacional de Desenvolvimento determinou o ensino primário como prioritário, com a alocação de 50% do orçamento total a este nível de ensino. O que levou o Governo a privilegiar o 1.º e 2.º ciclos do ensino básico em detrimento dos outros?**

Bem... O princípio foi a universalidade da educação... A educação como direito... A Constituição diz claramente que é um direito das crianças... E, obviamente que, com um nível extremamente elevado de analfabetismo, nós tínhamos de apostar primeiro nisso. Não que nós ignorássemos os ciclos mais avançados, mas porque havia prioridades, não é?

Mesmo no ensino universitário, quando nós quisemos reabrir a universidade, houve muitas objeções por parte de funcionários da UNTAET que consideravam que não era oportuno e nem necessário pensar na abertura de uma universidade, na altura. Com base na experiência desses internacionais, noutros países... Eu disse... “Nós temos já milhares de estudantes universitários que estavam a estudar aqui nas universidades locais, pois no tempo da indonésia havia pelo menos uma universidade privada e, acho que, dois ou três institutos de ensino superior. Para além disso, há milhares de estudantes timorenses que regressaram da Indonésia. O que é que vamos fazer com

eles?” Eles disseram-me... “Olhe, mande-os lá para o terreno, para o campo...” “Fazer o quê?”, perguntei. “Ensinar as crianças ali, a ler e escrever...” Isto foi o que os internacionais me disseram na altura. Eu disse assim... “Tudo muito bem, mas eu creio que nós não ficámos independentes para andar outra vez para trás”... Se durante o tempo da ocupação indonésia já tínhamos aqui pelo menos uma universidade, agora, depois da independência, vamos voltar outra vez para o ensino primário e para o ensino secundário... Bom, creio que politicamente havia alguma coisa que não estava bem... E pronto... Nós suportámos, sem nenhum apoio da UNTAET na altura. Nós conseguimos algum apoio, primeiro dos americanos, para a reabilitação do edifício da UNTL que agora temos e depois, o meu predecessor o Padre Filomeno... Aliás, eu acho que mesmo antes de conseguirmos o apoio dos americanos, eu sei que o Padre Filomeno conseguiu deslocar-se até Lisboa e conseguiu apoio da Câmara Municipal de Lisboa. Na altura, era o Dr. João Soares o Presidente da Câmara Municipal de Lisboa. Ele conseguiu apoio da Câmara Municipal de Lisboa e, depois, reabilitou-se o complexo do Liceu e o edifício onde está a Faculdade de Economia, entre o Liceu e o Museu da Resistência. E pronto... Era sobre o ensino básico, mas depois fomos para o ensino universitário... Mas queria falar mais um pouco da questão da universidade... A UNTAET só interveio oficialmente no apoio à universidade depois de fazermos a abertura. Nós convidámos, na altura, o Dr. Sérgio de Melo e o Xanana. Nós [convidámo-los]... Dissemos-lhes “Olha, venham cá ver”. Bom... Nós, sem o aval oficial, convidámo-los para a abertura oficial, no ginásio. Até o próprio Xanana quando nós o convidámos para ir cortar a fita e assinar ficou surpreendido. Eu lembro-me que quando o Dr. Sérgio de Melo foi visitar as instalações do atual Liceu, onde é a Faculdade de Educação, ele ficou admirado. Disse “Não sabia que havia uma obra excelente cá dentro”. Ficou admirado... Ficou admirado, porque foi financiada pela Câmara Municipal de Lisboa. Só depois da abertura oficial, em novembro, é que eles decidiram [apoiar-nos]... Decidiram alocar financiamento à universidade. Nós trabalhamos durante praticamente todo o ano de 2000 sem nenhum salário... Nessa altura, pagaram-nos então o salário e pagaram-nos, retroativamente, seis meses de vencimento. Porque viram o resultado. Não sei mesmo se o Dr. Sérgio de Melo não sabia... Não sei se os funcionários dele nunca lhe disseram nada... Não sei...

**6. Qual foi o impacto nos restantes ciclos de ensino (3.º ciclo do ensino básico e ensino secundário geral)?**

Bom... A questão do currículo é a seguinte... Já no tempo do meu predecessor, ainda no tempo do CNRT, Conselho Nacional de Resistência Timorense, eu trabalhava como coordenador do Departamento para o Ensino Superior, mas também apoiava os outros departamentos, particularmente a questão dos currículos. E, na altura, ainda em 2000, quando também trabalhava para abrir a universidade, a política era continuar com o currículo Indonésio, mas fazendo alterações nas matérias que eram específicas da Indonésia... Por exemplo, a história da Indonésia, matérias como a ideologia Indonésia e tudo isso... Nós retirámo-las e, gradualmente, introduzimos outras... Por exemplo, em vez da história da Indonésia, [introduzimos] alguma coisa sobre a história de Timor, sobre a geografia de Timor... E foi isso que fomos fazendo. Mas, a maior parte do currículo ainda era... por exemplo a matemática, as ciências, as matérias universais ainda eram em indonésio. As opções do currículo e as iniciativas foram timorenses. Houve algumas assessorias externas, se não me engano dos portugueses, mas foi praticamente tudo feito por timorenses.

**7. Quando começou a ser elaborado o currículo do 1.º e 2.º ciclos do ensino básico?**

Eu ainda era ministro... [Foi] em 2004 ou 2005, que começámos a trabalhar sobre o currículo do ensino básico. Eu acho que o trabalho foi feito praticamente todo durante o meu mandato, mas o lançamento foi feito por quem me substituiu, [pela] Dra. Rosária. O currículo foi financiado pela UNICEF, mas feito por Portugal. Eu não sei se houve Diploma. De qualquer forma o lançamento foi em 2007. Já sob o mandato da Dra. Rosária, que me substituiu. Eu ainda participei no lançamento, na Escola China... Eu lembro-me...

**8. Quais foram os parceiros de desenvolvimento que apoiaram a elaboração deste currículo e qual foi o seu papel?**

A Unicef financiou e Portugal fez. Deixa-me ver... A UNESCO apareceu muito tarde... A ONG CARE decidiu avançar com uma revista, a revista *Lafaek*... A CARE também era financiada pela TFET... E eu diria que havia uma certa coordenação com o

Ministério, mas a ONG tinha as suas políticas... E avançaram com a revista Lafaek, quase tudo em tétum, se bem me lembro. O argumento era que, como não havia material para as crianças lerem, ao menos assim podiam ter alguma coisa... Fazia sentido, não é? Mesmo que politicamente não estivesse muito correto, as crianças não ficavam sem nada. Alguns professores usavam isso nas suas aulas.

Agora o PNUD, eu não sei... A minha memória também já não... O que é que eles apoiaram a UNDP, não estou a ver...

**9. Considera que o apoio dos parceiros de desenvolvimento sempre esteve alinhado com as prioridades nacionais? Porquê?**

Houve um esforço para se acertarem com as políticas, mas nem sempre... Nós estávamos numa situação de dependência enorme... Quer para o Orçamento do Estado (CFET), como para o tal TFET financiado pelos dos doadores... Então, houve bastante intromissão política, particularmente do Banco Mundial. Nós, na altura, não tínhamos muita força para contrariar, para colocar um certo balanço... Mas, pronto... Se formos comparar com outros períodos, em que o Orçamento era praticamente todo nosso, nós tínhamos mais força...

**10. Acha que a matriz curricular e os documentos estruturantes desenvolvidos (programas, manuais e guias...) para o 1.º e 2.º ciclos do ensino básico se encontravam ajustados à situação do país na altura, ao contexto e ao público a que se destinavam?**

Analisando a questão no contexto da altura, podia ter havido um papel mais ativo de elementos timorenses na elaboração do currículo, em vez de ser quase totalmente feito pelos portugueses.

Os autores dos materiais estiveram em Timor, mas, se não me falha a memória, os assessores que trabalharam o currículo trabalharam dentro do Ministério, sob a alçada do Ministério da Educação. Havia o Diretor do Currículo... Mas em termos de colaboração não houve, foi uma falha...

## **11. Quais foram os desafios e constrangimentos nacionais na implementação desse currículo?**

O primeiro foi a questão da língua de instrução. Como era exigido que grande parte do processo de ensino fosse em português, obviamente que encontrou barreiras, por causa da falta de formação dos professores... Não era adequada...

Nós também não fomos assim, digamos, muito taxativos, no sentido em que não dissemos “Olha, tem de ser tudo em português”. Pronto... O tétum continuava a ser uma língua de apoio para o ensino, de maneira que havia uma certa flexibilidade.

Agora, o novo currículo também exigia uma nova perspectiva por parte dos professores. Se antigamente o paradigma era baseado no professor, o novo currículo propunha o ensino baseado no aluno. Os professores não estavam habituados a isso. Era uma novidade. Obviamente que se eles não tinham nenhuma formação pedagógica era difícil... Mas pronto... a pouco a pouco... Nós, o Ministério, continuámos com o bacharelato noturno e também com os cursos intensivos de formação pedagógica, para colmatar.

## **12. Na sua perspectiva, quais são os maiores desafios que atualmente se colocam ao sistema educativo timorense?**

O primeiro desafio é que, praticamente desde 2007, a educação não tem merecido o apoio que deveria ter por parte do Estado. Primeiro, em termos orçamentais. A fatia para a educação continua muito baixa se comparada com a do I Governo... A educação compreendia entre 16% e 20% do Orçamento do Estado. Atualmente, se não me engano, ronda 3%... Se se diz que a educação é uma prioridade, tem de se meter dinheiro no Orçamento.

A educação... Quando falamos de educação, falamos do desenvolvimento humano, o que é crucial. Se não damos atenção suficiente ao desenvolvimento humano, sempre podemos ter tudo... Podemos ter as melhores infraestruturas do mundo, as melhores facilidades do mundo, mas, sem recursos humanos prontos para isso, vamos ter de convidar outros para aqui... Voltamos à dependência.

Já ontem, em Maliana, num seminário, os alunos que estavam entre os participantes levantaram a questão da falta de facilidades nas escolas (laboratórios, bibliotecas,

mesas, cadeiras)... Eu [disse-lhes] “Olha, para mim realmente têm razão... realmente!” Esta é a minha primeira preocupação.

Segundo, a questão das políticas educacionais... Temos milhares de formados, licenciados de universidades públicas e privadas para quem, depois da formação, é muito difícil encontrar trabalho. Eu não sei, não tenho os números comigo... Não sei qual é a percentagem de formados que encontra trabalho... Isto é preciso ver... Eu creio que [tem de haver] uma responsabilidade social depois disso... Formam-se as pessoas para quê? Cursos que se calhar não têm futuro.

Depois, em termos de economia macro, nós não temos capacidade para criar emprego para tantos milhares de alunos que saem, quer do ensino secundário quer do ensino superior, todos anos. Imagine que há universidades privadas que graduam, no mínimo, duas vezes por ano... Isso... Eu não sei... Isto vai exigir, por parte do Governo, uma análise... Uma análise profunda do sistema de ensino até ao mercado de trabalho. Do meu ponto de vista... Senão, daqui a nada... Nós estamos a tentar entrar na ASEAN e, se conseguirmos ser membro da ASEAN, aí não sei onde vamos parar... Não sei onde vão parar os nossos formados.

## ENTREVISTA 2

**Nome:** Rosária Corte-Real

**Cargos políticos:** Vice-Ministra da Educação para o Ensino Primário e Secundário de 2003 a 2006 (I Governo Constitucional) e Ministra da Educação e da Cultura de 2006 a 2007 (II Governo Constitucional)

**Local da entrevista:** Díli

**Data:** 31/08/2019

### **1. S. Ex.<sup>a</sup> foi a primeira Vice-Ministra da Educação de Timor-Leste. Como encarou a sua nomeação?**

Naquele momento, em 2002, quando começámos o Governo, o I Governo, eu ainda era deputada...

Depois, em 2003, o Primeiro-Ministro, o Sr. Dr. Mari Alkatiri, mandou-me chamar e pediu-me para eu deixar o Parlamento e assumir o cargo de Vice-Ministra da Educação para o Ensino Primário e Secundário.

[Na altura], o Ministro [da Educação] tomava conta do Ensino Superior e a Vice-Ministra do Ensino Primário até ao Ensino Secundário. E também havia o Secretário de Estado, Virgílio Smith, para a Educação, Cultura, Juventude e Desporto. Éramos só nós os três: o Ministro, a Vice-Ministra e o Secretário de Estado.

[Tive] de deixar de ser deputada e ir assumir este cargo. Este foi um desafio muito grande, muito grande... Porque é que eu estou a dizer que [foi] muito grande... Eu tinha muita experiência na educação... No tempo português, era professora. No tempo da Indonésia também trabalhei na educação... Mas, na nossa situação, era muito difícil ser Vice-Ministra ou Ministra... Era muito difícil...

### **2. Quais foram os maiores desafios do seu mandato enquanto Vice-Ministra?**

Naquele momento, começámos [no] zero... A transição da Indonésia para Timor-Leste e, depois, a nossa Constituição... Não era imitar os indonésios... Nós tínhamos finalmente a nossa própria Constituição... E principalmente na educação... Aplicar tudo isso e mudar as coisas, foi difícil...

### **3. De entre as diversas medidas de política educativa que concretizou, quais são aquelas que destacaria?**

Naquele momento, nós fizemos a Constituição e demos prioridade à educação, porque para desenvolver um país independente é preciso que os seus habitantes [sejam] sábios, não é... Senão como é? Como é que podem desenvolver a sua Nação? Por isso era um problema...

E, ontem... Ainda ontem, falámos disso... Os indonésios ficaram aqui 24 anos, mas quando saíram, não nos deixaram nada... Fizeram alguma coisa, mas, no fim, destruíram tudo... Isto foi um problema... A reconstrução, a reabertura, a formação para os professores... Porque, na Constituição, uma das línguas oficiais é o português... E naquele momento, quase todas as pessoas, todos os partidos apoiaram a decisão de uma das línguas oficiais ser o português... E nós, como Ministros ou Vice-Ministros, tínhamos uma responsabilidade em relação a isso, não é? Desenvolver a educação e reintroduzir a língua.

### **4. Quais foram os atores nacionais e internacionais envolvidos no seu desenho e na sua implementação?**

Nós tivemos muitas dificuldades... Ainda bem que [nós tínhamos] esses parceiros internacionais e nacionais também.

Internacionais... Portugal... Não posso... Como é? Vamos dizer internacional? Não... Eu não quero chamar internacional... Os portugueses apoiaram-nos... Coitados... Os professores, quando vieram, nem tinham casas para morar... E nós, como é que nós os [podíamos] ajudar? Não [tínhamos] dinheiro, não tínhamos orçamento para ajudar os professores... Ainda bem que vieram os portugueses... Nós, os timorenses, decidimos que o português era uma das línguas oficiais... Politicamente, na educação, tivemos de desenvolver isso... E vieram... Os portugueses mandaram professores, assessores... Eu tinha assessores portugueses... Sem nós pagarmos nada... Eles [ajudaram-nos]... Viveram... Coitados... Eu quando me lembro disso... Nem quero lembrar... Tenho pena...

Isto como países... Os portugueses, os australianos... A Austrália... A Austrália também nos apoiou... E outras nações... Outras nações também nos apoiaram. Senão... o Banco, por exemplo, o Banco Mundial... A educação sem o Banco Mundial, para nós



reconstruirmos as escolas... Porque foi o Banco Mundial que nos apoiou... A UNICEF... As organizações internacionais [foram] o Banco Mundial, a UNICEF... Eu não [me] posso esquecer deles... Do ensino primário ao ensino secundário era tudo da minha responsabilidade e sempre que eu fiz propostas, eles sempre aceitaram... Foi por isso que, naquele momento, não tivemos dificuldades... Tínhamos dificuldades... Mas para construir uma escola ou para comprar livros ou para fazer formação a professores, eles sempre nos ajudaram.

Ainda me lembro, antes de eu sair, eu fiz uma proposta e pensava que não nos [iam querer] ajudar... Uma proposta para fazer o levantamento [dos] analfabetos em idade escolar... Analfabetos e *drop out*, aqueles que saíram, porque não queriam continuar ou porque não [tinham] capacidade... E eles... E pode ver isso na educação, eles têm dados disso, eles ajudaram-nos... O Banco Mundial ajudou-nos... E nós conseguimos ter dados. Quantos analfabetos [havia] em Timor-Leste? Quantos *drop out*... quantos não continuaram os seus estudos em Timor-Leste? Nós temos dados disso na educação...

ONG locais... só me lembro da igreja católica... Eles abriram escolas, sem a nossa ajuda. Ainda bem que a igreja católica também abriu escolas... O Governo sozinho como [podia] fazer? Não tínhamos dinheiro... Não tínhamos orçamento para isso. A igreja apoiou-nos em tudo. Também com professores...

E também, naquele momento, também [houve] uns professores com um sentimento de patriotismo e de nacionalismo... Eles apoiaram-nos sem poder... Voluntários... Para restabelecer o funcionamento das escolas...

**5. Num momento da história onde quase tudo estava por fazer, o Plano Nacional de Desenvolvimento determinou o ensino primário como prioritário, com a alocação de 50% do orçamento total a este nível de ensino. O que levou o Governo a privilegiar o 1.º e 2.º ciclos do ensino básico em detrimento dos outros?**

Na altura, a maioria dos timorenses... Posso dizer, a maioria ou metade dos timorenses, já não me lembro dos dados, era analfabeta. Não sabia ler nem escrever. Então, isso era um problema...

**6. Qual foi o impacto nos restantes ciclos de ensino (3.º ciclo do ensino básico e ensino secundário geral)?**

A Sra. sabe que o ensino secundário tem matérias... Por exemplo, matemática, física... [Tínhamos] de ter também materiais, não é? Para poder apoiar... Para que o aluno pudesse compreender... Naquele momento, também não [tínhamos] livros e [era] difícil. Também não tínhamos currículos... E nós continuámos a utilizar os currículos da Indonésia. Mas, antes de [os] utilizar, nós reunimos com os professores, com a igreja católica, com as religiões para conhecer as suas opiniões... E [decidiu-se] não implementar os currículos da Indonésia... Mas sim, como é que se diz, adaptá-los [à] nossa situação.

Quer dizer... Eles, por exemplo, para darmos formação aos professores para [eles] poderem ensinar... Eles, como não sabiam português, naquele momento, podiam utilizar a língua indonésia para poder ensinar e para o aluno poder aprender. Não podíamos obrigar a ser em português, porque, naquele momento, era impossível.

Também, havia a situação de muitos professores terem fugido para a Indonésia e de os professores terem turmas muito grandes.

Os parceiros internacionais também nos apoiaram [nestes ciclos]. Com materiais... Construíram escolas para o ensino secundário... Não foi só para o ensino primário. Muitas escolas... Quantas construíram, eu não sei, mas construíram...

Os brasileiros também apoiaram muito o ensino secundário... Os portugueses também... Para poderem ensinar a língua portuguesa... O currículo não [tinha] língua portuguesa, não é? Nós, os timorenses, quem é que [podia] ensinar a língua portuguesa no ensino secundário, naquele momento?

**7. Quando começou a ser elaborado o currículo do 1.º e 2.º ciclos do ensino básico?**

No nosso Governo... Nós preparámos e aprovámos o currículo do ensino primário.

**8. Quais foram os parceiros de desenvolvimento que apoiaram a elaboração deste currículo e qual foi o seu papel?**

Foram os portugueses que participaram na preparação.

**9. Considera que o apoio dos parceiros de desenvolvimento sempre esteve alinhado com as prioridades nacionais? Porquê?**

Sim. Para mim, sim. Eu não posso negar, porque, naquele momento, se não fossem os nossos parceiros e as Nações amigas não [tínhamos] feito nada.

**10. Acha que a matriz curricular e os documentos estruturantes desenvolvidos (programas, manuais e guias...) para o 1.º e 2.º ciclos do ensino básico se encontravam ajustados à situação do país na altura, ao contexto e ao público a que se destinavam?**

Os alunos no tempo da Indonésia... A diferença [entre os currículos] era a língua, não a matéria, porque, por exemplo, na matemática, no tempo da Indonésia, a raiz quadrada já [era ensinada]. Por isso, os conteúdos eram iguais... Só [mudou] a língua.

**11. Quais foram os desafios e os constrangimentos nacionais na implementação desse currículo?**

Nós [tínhamos] programas, como eu disse... [Tínhamos] assessores que nos ajudaram [na] implementação e no ensino... Mas, onde [tínhamos] orçamento? Orçamento para pagar professores, para comprar materiais... Por exemplo, um aluno vai para a escola, mas não tem carteira... Como é?

Eu, durante aqueles cinco anos... Até disse ao Ministro... “Eu quero mandar os professores [para] Portugal ou [para] o Brasil para poderem aprender lá, com mais facilidade do que aqui em Timor-Leste”... Nós em casa falamos tétum... Vai para a escola ouve falar português... Ensinar com o português é difícil... Mas, por exemplo, se eu [estiver] em Portugal durante... não muito tempo... mas um ano, dois anos... [depois] já posso falar português ou já posso fazer alguma coisa com o português, não é? Mas, naquele momento, onde [tínhamos] dinheiro? [Não havia] orçamento, como é que [os podíamos] mandar?

**12. S. Ex.<sup>a</sup> assumiu as funções de Ministra da Educação entre 2006 e 2007, num momento de crise política. Quais os desafios e constrangimentos encontrados?**

Naquele momento, o Sr. Ex-Ministro Armindo Maia deixou a Educação. Saiu... deixou... E então, [tive] de assumir a responsabilidade... Desculpe eu falar um bocadinho da política... Eu, como [era] o meu Partido que estava a tomar conta do Governo, não [podia] deixar o Governo, não é? Mesmo num momento difícil... Até queimaram o Ministério da Educação... Incendiaram o edifício...

Pode perguntar ao Sr. Estanislau da Silva... Eu não estou a mentir... Eu não queria receber aquele cargo, não queria... Momentos difíceis, não é? O Sr. Estanislau disse-me “Tu vais... Tens de ir, porque tu é que estás na Educação... Se agora também vais sair, quem é que vai continuar?” Porque, naquele momento, o Sr. Virgílio Smith também [saiu]... E então, tive de assumir aquele cargo. Foi só um ano, mas ainda bem...

Não foi tudo destruído, porque nós, com a contribuição das FDTL, da polícia... Até a Educação... Quando eu era Ministra, [eram] as FDTL que nos davam segurança no Ministério... Continuámos a trabalhar, até deixarmos o Governo. Continuámos...

**13. Na sua perspetiva, quais são os maiores desafios que atualmente se colocam ao sistema educativo timorense?**

Eu, politicamente... Não é política partidária... Política da educação... Politicamente, nós queremos que os timorenses saiam do analfabetismo, para desenvolver a sua Nação... Mas estou a ver que... Eu não estou a [atribuir] culpa a ninguém... Não estou a [atribuir] culpa a ninguém... Mas, com a base na nossa experiência, na experiência do I Governo... Nós não tínhamos nada, mas conseguimos andar... Conseguimos pôr a máquina a funcionar... Agora, com muito dinheiro, estou... Eu fui à universidade e fiquei admirada... São dez anos... Primeiro, as condições da universidade... O edifício... Até agora, ainda não temos, como é que se chama? Ainda não temos uma biblioteca. Queremos qualidade para a educação, então como é? Não podemos [atribuir] a culpa aos alunos, mas o Governo tem essa responsabilidade... Para elevar a qualidade do ensino...

E ainda bem que estão aqui os parceiros, as Organizações Internacionais, [os parceiros] nacionais, as ONG... Ainda bem que estão a abrir... Por exemplo, em Ainaro, há cursos

de português, cursos de... Mas não são [iniciativas] do Governo... Estão a abrir muitos cursos... De inglês...

Professores também... Os nossos docentes... Eu não tenho muita experiência na universidade, mas, até agora, ainda se usa a língua indonésia. Nas universidades privadas também... Ainda continuam a ensinar com a língua indonésia.

Olhe, isto é a minha própria experiência... Quando era Ministra... Ministra ou Vice, os australianos... A Austrália convidou-me para ir... Eu disse “Eu não sei falar inglês.” Eu mesma disse... Como Ministra... Quer dizer... Eu posso falar, mas não falar corretamente, é uma vergonha... “Olha, a Ministra não sabe falar inglês!” As outras pessoas podem rir do [meu] inglês... Por isso, quando me convidaram eu não queria ir. Eu disse... “Desculpe, mas eu não sei falar inglês. Eu posso mandar um diretor.” Naquele momento, o Sr. Armindo já [tinha saído]. [Pensei] em chamar um diretor ou um docente da universidade. Eles não [quiseram]... Quem me convidou [foi] a Ministra da Juventude e Desporto... Eu disse-lhe que não podia ir, porque não sabia falar inglês... Sabe o quê? Eles... A Sra. mandou uma tradutora brasileira, casada com um australiano... Mandou-a até Darwin para esperar por mim e me acompanhar até Adelaide... Quando eu cheguei a Adelaide, eu disse-lhes que não queria ir, porque não sabia falar inglês. E depois, “se eu fizer um discurso em inglês... Como é que eu posso fazer o discurso em inglês? Ler, ok, mas se houver perguntas, como é?” E eles disseram “Não. Um Ministro ou Ministra que não sabe falar a sua língua oficial é que é uma vergonha!”. Disseram-me isso... “Mas não saber falar outras línguas, é normal!” Disseram-me isso...

Depois de dezoito anos de independência, temos de continuar a esforçar-nos... A merenda escolar também está... Quer dizer, está a ser tudo implementado só que não está a ser bem implementado. Administrativamente há problemas de coordenação...

### ENTREVISTA 3

**Nome:** João Câncio Freitas

**Cargo político:** Ministro da Educação de 2007 a 2012 (IV Governo Constitucional)

**Local da entrevista:** Díli

**Data:** 16/09/2019

**1. S. Ex.<sup>a</sup> foi Ministro da Educação entre 2007 e 2012. Como encarou a sua nomeação?**

Recordo-me que foi com grande sentido de responsabilidade que, humildemente, aceitei o convite de Sua Excelência, Kay Rala Xanana Gusmão, em Agosto 2007, para liderar o Ministério da Educação do IV Governo Constitucional. [Enquanto] académico apartidário e sem experiência política, inicialmente tive dúvidas. [Tratava-se] de assumir a pasta de um dos mais complexos e exigentes setores da sociedade e da administração do Estado. Mas, com o apoio da minha família e dos meus colegas, encarei-a como oportunidade de colocar os meus conhecimentos e capacidades ao serviço do país, contribuindo concretamente [para o] processo de desenvolvimento nacional do sistema educativo. Devo, no entanto, dizer que os meus cinco anos de governação foram uma aprendizagem pessoal profunda. [Foram] um enorme e constante desafio, perante um setor vital para o desenvolvimento nacional. Foi um desafio enorme em [termos] de responsabilidade e em grau de dificuldade. O cenário era muito complexo a todos os níveis o que obrigou, desde o início, a uma intervenção transversal e contínua em todo o sistema. Da minha parte, foi uma honra servir o IV Governo Constitucional de S. E. Kay-Rala Xanana Gusmão e contribuir, singelamente, para o desenvolvimento da Nação.

**2. Quais foram os maiores desafios do seu mandato?**

Logo no início do mandato, fui confrontado a um grande desafio no setor educativo... Não havia documentação relativa ao trabalho desenvolvido anteriormente e o setor encontrava-se completamente desregulado. Para além disso, (i) as infraestruturas da educação estavam, maioritariamente, em condições precárias (até porque muitas haviam sido quase totalmente destruídas no rescaldo do referendo de 1999); (ii) a

estrutura demográfica nacional, configurada com mais de metade da população com menos de 25 anos de idade, impunha um urgente e significativo esforço de investimento nas várias etapas do sistema de ensino; (iii) a esmagadora maioria dos professores recrutados nos primeiros anos não possuía qualificação adequada e não existia um enquadramento legal que protegesse e dignificasse a classe docente; (iv) o único currículo aprovado, à data, era o do ensino primário, que englobava os primeiros seis anos de escolaridade; e (v) havia o desígnio nacional de educar as gerações futuras através da implementação de duas novas línguas no sistema educativo: o tétum, a língua nativa, mas com reduzida capacidade de escrita, de forma e de conteúdos pensados e produzidos; e o português, língua estrangeira intrínseca à nossa identidade enquanto Nação, língua antiga, rica e completa, capaz de desenvolver o tétum e servir o sistema educativo, mas com pouca expressão nacional, sobretudo devido à proibição do seu uso durante a ocupação, e ainda numa fase muito preliminar da sua reintrodução, após os primeiros cinco anos da primeira legislatura.

Face a estes grandes desafios, em fevereiro 2008, foi adotada uma nova política nacional de educação para os cinco anos de governação de 2007-2012, com o lema “Construir a nossa Nação através de uma educação de qualidade”, e, subsequentemente, foram desenvolvidas e implementadas, durante [o meu mandato], diversas reformas estruturais que serviram como pilares fundamentais ao desenvolvimento do sistema educativo nacional.

### **3. Quais foram os princípios orientadores que nortearam o seu mandato?**

Os programas e projetos realizados no meu mandato respeitaram a execução das políticas estabelecidas na Política Nacional da Educação de 2007-2012, aprovada em fevereiro 2008, para responder às principais necessidades da população no que se refere à educação, à cultura e à ciência e tecnologia. Optei, de forma clara, pela adoção de mudanças estruturais e profundas que privilegiassem o princípio da sustentabilidade e que permitissem aos futuros atores da ação governativa prosseguir as políticas, numa lógica de continuidade e aprofundamento, em prol do acesso de todas as crianças a uma educação de qualidade e da construção de um sistema educativo adequado aos interesses do nosso país. Todas as iniciativas e programas no setor da educação, durante este mandato, assentaram em dois objetivos orientadores: (i) o de garantir o acesso à educação a todos e (ii) o de melhorar a qualidade do ensino, de forma a dotar o nosso

povo, principalmente os jovens, de conhecimentos e qualificações que lhes [permitissem] participar no mercado global.

Dada a magnitude dos desafios, como já referi, tentou-se fazer face às várias variáveis da governação: definição de políticas e estratégias; produção de instrumentos legais de definição e estabilização do modelo; intensificação da construção de infraestruturas educativas e, ao mesmo tempo, cuidar, com particular atenção, dos mecanismos de eficiência do sistema.

#### **4. Durante o seu mandato realizou diversas reformas estruturais. Quais são aquelas que destacaria?**

Os cinco anos do meu mandato foram tempos de trabalho árduo, [durante os quais] se deram passos significativos, no que diz respeito à produção de reformas estruturais que permitiram a edificação sólida e estável de um sistema educativo nacional assente na quantidade e na qualidade científico-pedagógica dos docentes de todos os níveis de ensino, na qualidade dos valores morais e éticos transmitidos às gerações futuras e na exigência dos conteúdos técnicos e científicos dos programas curriculares, com padrões de qualidade internacionalmente reconhecidos.

Foi o IV Governo que estabeleceu os alicerces de um sistema nacional de educação sustentável, com a aprovação da primeira e única Lei de Bases de Educação (LBE), em 2008, englobando os primeiros nove anos de ensino universal e obrigatório, por via da junção dos seis anos de ensino primário e dos três anos do então ensino pré-secundário. A aprovação da LBE representou um passo decisivo no sentido do estabelecimento de um quadro legal de referência para a organização, orientação, regulação e desenvolvimento do sistema educativo, emergente das profundas mudanças que o país atravessava desde a sua independência. A consagração da universalização do ensino básico de nove anos de escolaridade obrigatória e gratuita, o reforço da garantia da igualdade de oportunidades de acesso e de sucesso escolares e a previsão de medidas destinadas a proporcionar uma escolaridade efetiva a todos os cidadãos, assente em padrões de qualidade, foram marcos importantes desta lei.

Até ao fim, cumpri os objetivos fundamentais do meu mandato, [a saber] a criação do enquadramento legislativo e regulador do sistema, a elaboração do plano estratégico da educação e o desenvolvimento curricular dos níveis do ensino e aprendizagem em falta, aliados à implementação de exigentes programas de formação de professores, que



foram identificados como veículos primordiais para o incremento da qualidade do ensino, para além de [terem sido] desenvolvidos esforços na capacitação intensiva e na reforma organizacional e dos mecanismos de eficiência do Ministério.

## **5. Quais foram os atores nacionais e internacionais envolvidos no seu desenho e na sua implementação?**

Os intervenientes do setor da educação eram vários... Tanto internacionais como nacionais.

No âmbito da formação dos docentes e do desenvolvimento da língua portuguesa, o Ministério contou, desde o início, com Portugal e com o Brasil. Estes foram os parceiros estratégicos, redobrando os esforços para manter o português em Timor-Leste a longo prazo.

Houve ainda intervenções específicas para melhorar a eficiência do nosso sistema de ensino. Juntamente com os parceiros de desenvolvimento, procurámos alargar os nossos indicadores, para refletir as questões de qualidade, incluindo o aproveitamento dos alunos (resultados da aprendizagem), a qualificação de professores, o rácio de alunos por professor e a provisão de oportunidades de formação prática para os muitos professores não qualificados no sistema.

A intervenção dos parceiros foi importante para garantir a qualidade da educação, tornando assim possível intervir em diferentes aspetos do sistema educativo: garantir a requalificação das competências dos docentes que exercem funções, assegurar um plano ambicioso e de qualidade para a formação de novos docentes e desenvolver mecanismos eficientes de avaliação e acreditação dos estabelecimentos de ensino básico, secundário e superior.

Desde a primeira hora, pensei que era necessário ser exigente e ambicioso na elaboração e implementação dos programas curriculares e executar um modelo de administração e de gestão de todo o sistema educativo que [permitisse] a correta e eficiente aplicação das medidas de política educativa e de implementação do quadro legislativo do setor.

Devido às inúmeras carências que ainda assolam o nosso sistema educativo, em todos os aspetos, desde as infraestruturas, às políticas sociais, à implementação curricular, à qualificação dos professores e à promoção da leitura, procedeu-se à criação de um núcleo de Escolas de Referência, a partir de 2011, com o cofinanciamento do Governo português que permitisse fomentar uma dinâmica de consciencialização e de

interiorização daquilo que deve ser uma escola pública de qualidade, prevendo-se que este modelo se [espalhasse] pelas demais escolas e [servisse] de alavanca a todo o nosso sistema de educação e de ensino.

O Projeto das Escolas de Referência, posteriormente designado como Centro de Aprendizagem e Formação Escolar (CAFE) pelo V Governo, foi um projeto estruturante, pois permitiu preencher uma lacuna que a experiência da década anterior me permitiu identificar: a da falta de uma etapa de formação pós-inicial que [assegurasse] a transição entre a formação inicial e a formação contínua. Mas foi também um projeto determinante, porque nos vai permitir mostrar à rede escolar pública timorense que a língua portuguesa (LP), quando ensinada em condições de referência e a partir da idade adequada a crianças para as quais não é materna, pode deixar de contribuir para a diminuição do insucesso e ser, conseqüentemente, a língua de ensino.

**6. Em relação ao currículo do ensino primário, cuja implementação se encontrava em curso, considera que a matriz curricular e os documentos estruturantes desenvolvidos (programas, manuais e guias...) estavam ajustados à situação do país na altura, ao contexto e ao público a que se destinavam?**

Digo categoricamente que sim. Quando comecei o meu mandato, o currículo do ensino primário [para] os primeiros seis anos de escolaridade já [tinha sido] aprovado. Foi elaborado durante o I Governo Constitucional e já estava a ser implementado.

Assim, em 2008, esforcei-me [em] reforçar o número de manuais escolares e [de] guias dos professores para estes graus de ensino. Pensei que, em termos do desenvolvimento do currículo do ensino básico, não era necessário começar tudo de novo, já que este currículo possuía todos os requisitos pedagógicos e científicos para continuar a servir os primeiros dois ciclos do ensino básico (1.º e 2.º ciclos do ensino básico).

Concentrei-me, então, no desenvolvimento do currículo do 3.º ciclo, em articulação com os primeiros dois ciclos, numa ordem de sequência progressiva. Foi com essa pretensão que se deu a elaboração e, por fim, a aprovação, em sede do Conselho de Ministros, do currículo do 3.º ciclo do ensino básico, em respeito e continuidade do currículo do ensino primário (agora 1.º e 2.º ciclos do ensino básico), estabelecendo o conjunto de normas que regessem a implementação de todo o currículo do ensino básico. Esta necessidade advém da imposição da Lei de Bases da Educação, expressa

no artigo 13.º / 2, [que] estabelece que “*A articulação entre os três ciclos do ensino básico obedece a uma sequencialidade progressiva, competindo a cada ciclo a função de completar, aprofundar, e alargar o ciclo anterior, numa perspectiva de unidade global do ensino básico*”.

Portanto, o currículo do ensino básico, no seu todo, foi elaborado em rigorosa coerência com os seus precedentes e foi resultado de um longo processo de planeamento e de investigação, com recurso a especialistas internacionais que, em parceria com as autoridades timorenses, foram responsáveis pela conceção de um currículo que cumprisse os requisitos internacionais no campo científico e pedagógico e que, simultaneamente, fosse apropriado e coerente com a realidade de Timor-Leste.

**7. S. Ex.<sup>a</sup> apostou, entre outros, no desenvolvimento dos currículos do 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário geral. O que levou a investir consideravelmente nestes ciclos de ensino?**

A base para um bom aproveitamento no ensino superior é a formação desde os primeiros anos de escolaridade. Esta sempre foi a minha convicção. Neste sentido, o desenvolvimento curricular do 3.º ciclo do ensino básico e, subsequentemente, do currículo do ensino secundário geral foi [efectuado] em conformidade com os objetivos da Lei de Bases da Educação (LBE). Este foi encarado como elemento identitário da cultura e das tradições timorenses, mas com um elevado grau de exigência científica e pedagógica, de acordo com as melhores práticas internacionais, e promotores da aprendizagem e da proficiência das línguas oficiais. O currículo oficial timorense do ensino básico, no seu todo, tem estreitas afinidades com o atual currículo português. Foi minha convicção que os estudantes timorenses, por beneficiarem de condições preferenciais de ensino, estariam devidamente preparados para concorrer ao ensino superior português, à semelhança do que sucede na Escola Portuguesa de Díli (EPD), para além [da possibilidade de concorrerem] ao ensino superior de outros países vizinhos de Timor, nomeadamente da Austrália e da Nova Zelândia.

Foi ainda aprovado o Sistema Nacional de Qualificações de Timor-Leste que permitiu, pela primeira vez, consagrar um quadro de conhecimentos e de competências reconhecido para cada ciclo de ensino, garantindo, deste modo, a articulação entre os sistemas de ensino geral, especial e técnico-vocacional. Isto possibilitará a todas as crianças escolher o rumo científico e a forma de ensino que melhor lhes aprouver, tendo

garantido, para o acesso ao mercado de trabalho ou ao ensino superior, um sistema de competências e qualificações reconhecido pelo Estado. Trata-se, ainda, de um diploma que promove, enormemente, as vias técnico-vocacionais como alternativa de aprendizagem no sistema de ensino básico e secundário, garantindo uma maior capacidade de resposta às necessidades nacionais de empregos mais profissionalizantes.

## **8. Quais foram os desafios e constrangimentos encontrados na realização destas reformas?**

Os desafios e constrangimentos eram enormes e de várias ordens. Um dos maiores desafios [foi determinar] como desenhar e implementar um sistema de educação e de formação de qualidade bem definida no seu todo (quer formal, quer não formal), voltado para as exigências do trabalho a todos os níveis, sendo também flexível para as possibilidades de articulação ao nível mais alto. Esta é a melhor forma de garantir a resposta às necessidades e a qualidade dos recursos humanos presentes no mercado de trabalho de hoje, o que, ao mesmo tempo, traz expectativas de um futuro melhor para um país em transição como é Timor-Leste.

Outro grande desafio foi o desenvolvimento profissional e a formação de professores, para dar resposta às necessidades reais e que eram bastante complexas, em particular devido à realidade linguística complexa de Timor-Leste (o tétum e o português são as línguas oficiais; o inglês e o indonésio são línguas de trabalho; e há ainda entre 16 a mais de 30 idiomas e dialectos nacionais falados no país).

O IV Governo empenhou-se, verdadeiramente, em criar e manter uma administração e um ambiente de aprendizagem multilingues. Porém, havia muitas dificuldades ao nível do domínio das línguas oficiais entre os professores, sobretudo do português [enquanto] língua de instrução. Estes devem-se ao facto de o investimento e de o apoio necessários para uma reintrodução efetiva da língua portuguesa em Timor-Leste serem ainda muito modestos e [ficarem] aquém das necessidades reais e das expectativas.

O ano de 2011 foi um ano decisivo e fundamental na consolidação do sistema educativo do país, com a implementação de um programa curricular próprio, em que as duas línguas oficiais passassem a ser utilizadas de forma equilibrada, através de um sistema bilingue para que ambas pudessem integrar em definitivo o sistema educativo e serem ambas veículos de comunicação e conhecimento. A sua correta implementação exigiu,

desde a primeira hora, um esforço considerável de formação dos nossos docentes em exercício de funções, assim como a demanda da necessidade de formação de uma quantidade considerável de novos docentes. Este projeto estruturante foi um dos marcos distintivos do IV Governo Constitucional, o que, no meu entender, deveria [ter merecido] um esforço enorme de continuidade dos Governos seguintes. Isto porque levaríamos alguns anos até colher plenamente os resultados de tão relevante projeto.

## **9. Quais foram os parceiros de desenvolvimento que apoiaram a elaboração destes currículos?**

Relativamente ao desenvolvimento curricular do ensino não superior, destaco o papel da UNICEF, do Banco Mundial e dos Governos de Portugal e do Brasil.

Com o financiamento da UNICEF, a Universidade do Minho de Portugal desenvolveu, com o apoio de especialistas timorenses, o programa curricular do 3.º ciclo do ensino básico (7.º, 8.º e 9.º anos de escolaridade). Este programa ficou concluído em 2009 e o Ministério [efetuou as diligências necessárias] para que os manuais escolares e os guias dos professores do 7.º ano de escolaridade estivessem disponíveis a tempo e fossem seguidos por um programa especial de formação dos docentes no final de 2011, garantindo, deste modo, que, no início do ano letivo de 2012 (em janeiro), o sistema de ensino o pudesse implementar. De forma faseada, o [programa do] 8.º ano de escolaridade foi implementado a partir de janeiro de 2013 e o do 9.º ano de escolaridade a partir de janeiro de 2014.

Relativamente ao programa curricular do ensino secundário geral, coube à Universidade de Aveiro, à Fundação Calouste Gulbenkian e a especialistas timorenses, procederem à sua conceção e ao desenvolvimento dos manuais escolares e dos guias dos professores. Também para este programa curricular, o Ministério da Educação procedeu a uma implementação dos novos conteúdos, através da metodologia de *phasing-in/phasing-out*, para não prejudicar os alunos que já estavam a meio de programas curriculares antigos. O programa curricular para o 10.º ano de escolaridade foi acompanhado de uma formação intensiva dos docentes (em outubro, novembro e dezembro de 2011) e a sua implementação nas salas de aula começou em janeiro de 2012. Os programas curriculares do 11.º e do 12.º anos de escolaridade seguiram a mesma metodologia, do mesmo modo que, em janeiro de 2013, o programa curricular

do 11.º ano de escolaridade estava já a ser implementado nas escolas e, em janeiro de 2014, começou a ser implementado o do 12º ano de escolaridade.

#### **10. Considera que o apoio desses parceiros foi indispensável? Porquê?**

O apoio dos parceiros foi indispensável na implementação dos programas e principalmente do Plano Estratégico Nacional da Educação (2011-2030), documento que reuniu os esforços de todas as entidades intervenientes no setor da educação, e que constituiu o plano de ação que orienta todas as políticas educativas e define os meios para que, até 2030, se verifique um maior acesso à educação e à qualidade de ensino por parte de todos os jovens do nosso país.

#### **11. Acha que a matriz curricular e os documentos estruturantes desenvolvidos (programas, manuais e guias...) tanto para o 3.º ciclo do ensino básico como para o ensino secundário geral se encontram ajustados à situação do país, ao contexto e ao público a que se destinam?**

Acredito que sim. A reestruturação curricular foi realizada em harmonia com a visão estratégica de desenvolvimento nacional, tendo em conta as orientações do Plano Estratégico de Desenvolvimento, da Política Nacional da Educação 2007-2012 e da Lei de Bases da Educação.

Após a aprovação do novo sistema de escolaridade básica universal e obrigatória de nove anos, o processo de reforma educativa marcou significativamente a reestruturação curricular do ensino secundário, que, de acordo com a estrutura da LBE, [se encontra] organizado em duas modalidades: ensino secundário geral e ensino secundário técnico-vocacional.

O novo currículo nacional do ensino secundário geral [rompeu] com o anterior e, do ponto de vista conceptual, [focou-se] no desenvolvimento de competências essenciais (com um elevado grau de exigência científica e pedagógica e na linha das melhores práticas internacionais) e [materializou-se] tendo em consideração o contexto específico de Timor-Leste.

Na sequência da aprovação dos currículos, deu-se então o projeto de formação intensiva para os docentes em exercício de funções nestes ciclos de ensino. Este programa, desenhado com o apoio de entidades internacionais de reconhecida competência nesta

matéria, como é o caso da Universidade de Aveiro, contou com a colaboração de docentes lusófonos e de um grupo de docentes timorenses de elevada competência e [abrangeu] todo o território nacional, permitindo o desenvolvimento de metodologias de observação de aulas, o auxílio à planificação e implementação curriculares, a formação durante o horário profissional de aulas, a formação teórica e a formação em avaliação. Tratou-se de um projeto de envergadura, cujos resultados se verão, acredito, a médio prazo, mas serão fundamentais para o futuro desta Nação.

**12. Considera que o apoio dos parceiros de desenvolvimento sempre esteve alinhado com as prioridades nacionais? Porquê?**

Sim, realmente a intervenção dos parceiros internacionais sempre esteve alinhada com as prioridades nacionais da educação. Os parceiros sempre deram a ajuda necessária para que cumpríssemos os desígnios da Declaração de Paris sobre a eficácia da Ajuda Internacional ao Desenvolvimento. Nos encontros anuais internacionais para a cooperação no setor da educação, eu sempre procurei apelar ao incondicional apoio de todos, segundo as opções estratégicas do nosso jovem país, fossem elas as opções fundamentais expressas na Constituição e nos diplomas legais sobre a educação, fosse através da coordenação para servir eficientemente os objetivos expressos no Plano Estratégico. O Plano Estratégico da Educação consagra as opções estruturais que o Governo decidiu adotar para o setor e absorve o inestimável contributo de todos os timorenses que trabalham na educação, assim como o inestimável contributo de todos os parceiros internacionais que conosco incansavelmente colaboraram.

O Plano estratégico Nacional da Educação e o quadro legal em vigor foram as ferramentas fundamentais para o diálogo construtivo e cooperante entre os parceiros doadores e o Ministério da Educação e constituíram as condições de base para que se pudessem concretizar mais e melhores projetos, nos termos das solicitações emanadas das entidades timorenses.

**13. Na sua perspetiva quais são os maiores desafios que atualmente se colocam no sistema educativo timorense?**

Estou consciente de que os investimentos e as reformas levados a cabo pelo IV Governo demoram muito tempo a dar frutos e a evidenciar resultados palpáveis, especialmente

num Ministério tão complexo e exigente como o da educação. E deixo a avaliação do exigente trabalho e desafio que aceitei para a devida altura e a quem de direito.

No entanto, posso afirmar, de forma categórica, que, até ao final do meu mandato, o IV Governo Constitucional deixou como legado as bases fundamentais da educação. Toda a estrutura [foi objeto] de intervenção e foi definido um plano concreto de ação. Não tenho hoje a menor dúvida de que, no setor da educação, os pilares fundamentais de desenvolvimento já estão integrados no sistema. No entanto, identifico ainda diversos desafios pela frente, e sei que muito está ainda por fazer.

A implementação do sistema foi, desde logo, o maior desafio para o meu sucessor, tornando concretas e visíveis as várias reformas iniciadas, de forma a que o impacto das decisões políticas chegasse aos alunos e às respetivas famílias. Quando deixei o Governo, sabia que isto certamente obrigaria [a uma] continuidade e a um esforço acrescido de desdobramento de toda uma cadeia de decisões, desde a esfera ministerial até às escolas, para que o país pudesse realmente conhecer o desenvolvimento humano, económico, social e cultural que tanto almeja.

No caminho a percorrer em direção à democratização do ensino, a formação de professores representa um dos maiores desafios de sempre. Os professores têm um papel crucial no despoletar de ações propiciadores da aquisição de novos conhecimentos, no desenvolvimento de novos valores e paradigmas sociais. Foi neste sentido que foram criadas condições para os professores aumentarem as suas qualificações e competências, exercerem as suas funções com qualidade e receberem o merecido reconhecimento. Numa nova lógica de valorização da carreira, foi introduzido um regime de carreira dos docentes, no qual a avaliação de desempenho se tornou um instrumento valorizador da ação dos professores e da sua própria imagem (enquanto elemento crucial de uma sociedade que valoriza o conhecimento). Com o aumento da formação e com um novo estatuto da carreira dos professores demos mais um passo no sentido de motivar os professores para o seu papel: educar e ensinar com profissionalismo e empenho.

Outro grande desafio, no meu entender, continua a ser o da qualificação dos recursos humanos timorenses. O IV Governo Constitucional assumiu uma postura verdadeiramente reformista, ao criar o Fundo do Desenvolvimento do Capital Humano, por forma a poder planear integrada e estrategicamente as necessidades de formação de quadros em diferentes partes do Mundo e garantir o devido retorno por parte desses quadros após a sua qualificação. A criação deste Fundo possibilitou um incremento sem



precedentes no número de estudantes timorenses que estão, neste momento, a realizar estudos superiores ou pós-graduados no país e, principalmente, no estrangeiro, permitindo dignificar as condições em que o fazem.

Para além disso, a consolidação da língua portuguesa enquanto língua de excelência e de conhecimento no sistema de ensino, conjuntamente com o desenvolvimento da língua tétum, ambas símbolos da identidade nacional e pilares de todo o setor formal do sistema de educação e ensino, constituem grandes desafios.

Timor-Leste é um país jovem e situado numa ilha, mas também uma nação pós-conflito. [Como tal,] deve reconhecer a importância da educação, da formação, da ciência e da cultura, e nelas investir fortemente não só para desenvolver um Estado economicamente próspero e sustentável, como também uma Nação tolerante, justa e informada... Uma Nação onde qualquer cidadão possa ter a oportunidade de receber instrução e participar, de forma plena, no processo de desenvolvimento do seu país.

## ENTREVISTA 4

**Nome:** Dulce de Jesus Soares

**Cargos políticos:** Vice-Ministra da Educação Básica de 2012 a 2017 (V e VI Governo Constitucional) e Ministra da Educação, Juventude e Desporto de junho de 2018 a 23 de junho de 2020 (VIII Governo Constitucional)

**Local da entrevista:** Díli

**Data:** 19/09/2019

### **1. S. Ex.<sup>a</sup> foi Vice-Ministra da Educação entre 2012 e 2017. Como encarou a sua nomeação?**

Primeiro fiquei contente. Depois surpreendida, pois eu não fazia parte do Partido e não tinha filiação a nenhum partido político. Mas, como timorense, encarei a responsabilidade e aceitei a nomeação.

Fui nomeada pelo CNRT e compreendi que esta nomeação [poderia ser] um reconhecimento do meu trabalho com as agências da ONU, sobretudo com a UNICEF. Eu trabalhei muitos anos com a UNICEF e sempre [tive] uma ligação com as crianças, na área da educação e da proteção das crianças.

A pasta de Vice-Ministra [abrangia] o ensino pré-escolar e o ensino básico, por isso, talvez [tenha sido] um reconhecimento do meu trabalho naquela área. Para além disso, o meu background é na área da educação. A minha formação é em educação.

### **2. Quais foram os maiores desafios do seu mandato enquanto Vice-Ministra?**

O primeiro grande desafio foi a adaptação ao sistema público, porque o sistema da ONU é um sistema mais estruturado. Todos os regulamentos estão bem definidos. Ora, no Governo não acontece bem isso... os regulamentos ainda estão em processo [de elaboração]. Também tive de me familiarizar com o Programa do Governo... como implementar o Programa... Enfim... mas durante a ocupação da Indonésia também fui funcionária pública... [Trabalhei], durante sete anos, na área do Planeamento Regional...

Estas duas experiências [ONU e Indonésia] acabaram por ajudar a ajustar-me ao funcionamento do Governo.

Outro desafio foi perceber como podia contribuir com a minha experiência e com o meu conhecimento para o trabalho do Ministério.

**3. De entre as diversas medidas de política educativa que concretizou, quais são aquelas que considera mais importantes?**

Como já referi, recebi a responsabilidade de me dedicar à educação pré-escolar e do ensino básico. Portanto, tinha competências para definir políticas para estas duas áreas, apesar da responsabilidade máxima ser do Ministro. Mas, bom... deram-me competências para liderar a revisão do currículo. Uma das razões, [foi o facto] de no Programa do Governo já aparecer a [necessidade] de se fazer uma revisão curricular ao nível do pré-escolar e do ensino básico. Esta foi a maior medida... Foi o maior projeto que liderei até pelo impacto que [teve] e ainda tem. Na altura, tive um apoio muito bom do Ministro Bendito...

**4. Das medidas referidas, quais foram aquelas que tiveram o apoio da cooperação internacional e qual foi o seu contributo?**

Em relação ao apoio internacional, queria dizer que, na fase de elaboração do currículo, houve um diferendo entre o Ministério (em particular comigo) e a agência de apoio da Austrália. Eles têm muita experiência noutros países, onde lideraram o processo de revisão de currículos... Mas aqui, nós temos um lema, “country-owned, country-led”... Todos podem apoiar, mas quem lidera é o Governo. Por isso, [apesar] de, naquela altura, o Governo australiano ter disponibilizado um grande montante para apoiar a reforma... e apesar da sua experiência no Pacífico e noutras nações da Ásia, eu [quis] fazer uma coisa que [fosse] timorense... Nós já tínhamos um currículo que [tinha sido] implementado durante pelo menos cinco anos. Esse currículo foi elaborado em Portugal, pela Universidade Católica...

Uma das razões [que nos levou a querer] fazer a revisão curricular foram os resultados do EGRA (Early Grade Reading Assessment), que mostraram uma capacidade de literacia e numeracia das crianças de Timor-Leste é ainda muito baixa. Então, teoricamente, e as experiências [realizadas] noutros países [revelam-no], que as

crianças aprendem melhor quando aprendem na língua que elas compreendem. Não é só a questão língua... imagine... como é que uma criança pode aprender matemática ou ciências sem compreender a língua?

E também, mesmo se naquela altura ainda não [se tinha feito], o diagnóstico do domínio da língua portuguesa dos professores, em 2016, mostrou que 75% dos professores timorenses tem um nível de proficiência A1. Eles não [têm o domínio] de utilizador... Agora, nós vamos tentar, com o Projeto Pró-português (antes chamado Projeto Formar +) reforçar as competências dos professores em língua portuguesa.

Esta situação foi a base para a realização da revisão... Formámos um grupo de consultores nacionais, internacionais e professores... professores que trabalhavam em escolas... formadores... Todos eles pagos pelo Governo e recrutados através de um concurso público. Durante o processo de elaboração, não [houve] financiamento dos parceiros... foi tudo pago pelo Orçamento Geral. Na fase da implementação, sim. O currículo já [estava feito], então eles quiseram apoiar.

A proposta do Governo australiano “Aprende” que queria apoiar o Ministério na elaboração do currículo e na gestão das escolas não foi para a frente... e a minha cooperação com o Embaixador da Austrália até ficou tremida durante quase dois anos. Mas eu sempre defendi que não queria dinheiro e que a maneira de fazer tinha de ser timorense. Eu também [sabia] como [podia] fazer a reforma...

Logo na primeira semana do meu mandato, organizámos um encontro, o *Education Summit*, para o qual convidámos palestrantes de Singapura, de Minas Gerais do Brasil, da Coreia do Sul e da Finlândia. Escolhemos pessoas de nações que têm bons resultados na educação, depois de [terem tido], no passado, resultados baixos. Todos eles partilharam a [sua] experiência... Naquela altura, uma das coisas de que eu gostei muito e que existia na Coreia do Sul e na Finlândia foi os planos de aula, planos-lição para todas as áreas... para responder à situação dos professores [que estavam no sistema] e que não [tinham formação como professores]. Como em Timor... Em Timor há professores que não são professores... Pessoas que, durante o tempo da emergência, sabiam ler, escrever e falar um pouco [português] e que se juntaram para abrir escolas, acabando por integrar o sistema. Agora, eles são professores, mas [não têm formação]. Ban Ki-moon, naquele tempo, disse-me “não há problema... nós também enfrentámos uma situação assim... é melhor que [os professores] tenham um plano de aula. Assim, durante cinquenta minutos, os professores sabem o que fazer. Se eles sabem mais coisas melhor, mas se não sabem só têm de aplicar o que está no plano de aula”.

As ONG nacionais e internacionais e a sociedade civil participaram no processo de consulta. Nós fizemos uma consulta muito, muito abrangente, que incluiu também encontros com quase todos os líderes (Mari Alkatiri, Xanana Gusmão, Ramos Horta, Lu-Olo)... sobretudo para a parte da História, para confirmar a parte da História. Esta consulta fez parte do processo de elaboração do currículo e levou muito tempo. Também [ouvimos] os pais nas escolas, os professores, os alunos, a sociedade civil. Também fizemos a pilotagem dos planos... testámos para ver se funcionava ou se não funcionava. Foi um trabalho que [exigiu] um estudo muito profundo.

Tenho de acrescentar que agora, na fase da implementação, temos tido o apoio da cooperação australiana... na parte da mentoriação e da observação de aulas, através do programa ALMA (antes chamado PLMP) e com o apoio da ONG Internacional CATALPA. Nós preparámos todos os livros, a formação de professores (através do INFORDEPE)... Depois, tendo em conta as experiências dos outros países, percebi que, para garantir a implementação do novo currículo, era importante fazer a mentoriação. Então, quando o Governo australiano nos [quis] apoiar, nós demos-lhe esta parte... Eles vão, estão com os professores e apoiam nas necessidades. Eles têm um Ipad, filmam e acompanham os professores durante o processo de ensino-aprendizagem. No final, mediante as necessidades que os mentores identificam, são organizadas formações para aqueles professores nessas áreas. Os mentores são nacionais e internacionais. Neste momento, temos dois brasileiros... Internacionais são três ou quatro (brasileiros e australianos). Os outros são todos nacionais. Os brasileiros têm muita experiência na área da educação participativa. A base do nosso currículo também tem em consideração as ideias de Paulo Freyre.

**5. Em relação ao currículo do ensino primário, S. Ex.<sup>a</sup> entendeu como prioritário efetuar a Reforma do Currículo destes dois ciclos de ensino. O que motivou a sua decisão?**

O que motivou a minha decisão, como já disse, foi o facto de esta revisão já estar contemplada no Programa do V Governo, os baixos resultados dos alunos no EGRA (Early Grade Reading Assessment), que mostraram uma capacidade de literacia e numeracia das crianças de Timor-Leste ainda muito baixa, e a falta de formação dos professores [pedagógica e linguística].

A minha preocupação principal era fazer com que as crianças [aprendessem]... Só isto... E, para mim, para uma criança aprender, ela tem de compreender o que está a ser ensinado.

## **6. Quais foram as maiores dificuldades no seu desenho, formulação e implementação?**

Desafios... Podemos falar um pouco da política e dos desafios que [tenho tido] de enfrentar... Já por três ou quatro vezes fui chamada ao Parlamento Nacional para defender esta política, porque não é fácil para as pessoas compreender que se pode aprender com o tétum. Ainda está na cabeça das pessoas que só se pode aprender com a língua portuguesa. As pessoas consideram que a língua tétum ainda não está suficientemente desenvolvida.

Não sei se já falei sobre progressão linguística... Na aprendizagem, nós usamos a progressão linguística. Começa por aprender com o tétum e depois usa-se o conhecimento adquirido para progredir para a língua portuguesa. Estas duas línguas têm o mesmo alfabeto... há algumas diferenças nas consoantes, nos ditongos... ao nível do som. Por exemplo, João em português tem o ditongo “ão”, mas em tétum é “Juaun”. A consultora que liderou o grupo de língua portuguesa, e que tinha formação na área, conseguiu fazer um currículo que [permitisse] a progressão da língua tétum para a língua portuguesa... gradualmente... E na lei diz que “no final do 6.º ano, as crianças possuem uma base sólida nas duas línguas oficiais”. Porque o tétum e o português, na Constituição, são as duas línguas oficiais de Timor. Então, as crianças de Timor têm a obrigação de aprender as duas línguas...

Mas a confusão no público vem sobretudo do facto de também existir um projeto piloto em línguas maternas, que começou antes de eu ser Vice-Ministra... As pessoas acham que este currículo é um currículo nas línguas maternas. Por isso, sempre que eu fui ao Parlamento, fizeram-me sempre a mesma pergunta... Mas este currículo é diferente. Não é um currículo nas línguas maternas. As línguas maternas estão a ser ensinadas [no âmbito] de um projeto piloto em doze escolas do território (quatro em Manatuto, quatro em Lospalos e quatro no Oecusse). As pessoas confundem sempre o novo currículo com o projeto das línguas maternas.

Para além disso, muita gente acredita que a língua tétum ainda não [está] desenvolvida e não pode [ser] usada para aprender. Mas, teoricamente... linguisticamente... quando

uma língua permite às pessoas falarem umas com as outras e existe compreensão, então é uma língua... Se não [tivesse] estrutura, eu [falaria] e as outras pessoas não me [compreenderiam]. Ora, quando as pessoas utilizam a língua tétum toda a gente se entende...

[Para além disso], os Censos mostraram que apenas uma pequena percentagem das crianças timorenses fala e compreende português. Então, eu não podia deixar que esta situação [continuasse]. Queremos que as crianças timorenses [possam] aprender... E para aprender a criança tem de interagir na sala de aula, com o professor... Os pais têm de poder apoiar em casa e para isso também têm de compreender o que está escrito nos livros. Então, se os professores não compreendem português e se os pais também não compreendem português como é que as crianças podem aprender?

### **7. Considera que o apoio desses parceiros foi importante? Porquê?**

Sim. Os consultores internacionais que nós recrutámos foram muito importantes na elaboração do currículo, sobretudo para apoiar os nossos professores timorenses. As explicações que estão nos planos de aula são muito detalhadas e permitem que todos compreendam melhor os conteúdos. Na fase da implementação, o parceiro mais importante tem sido a cooperação australiana. A UNICEF também tem trabalhado connosco para garantir a igualdade de género no currículo e na parte da saúde reprodutiva em particular. Foram usados alguns referenciais para isso. Os outros parceiros fizeram parte do grupo de consultação. A lista de todos parceiros consultados está no livro onde está o currículo, que está disponível na página do Ministério.

### **8. Relativamente aos currículos do 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário geral, considera que a matriz curricular e os documentos estruturantes desenvolvidos (programas, manuais e guias...) se encontram ajustados ao contexto e ao público-alvo?**

Lembro-me que, quando cheguei ao Ministério, tentei fazer com que os manuais fossem bilingues, porque os primeiros manuais [do 3.º ciclo] eram só em português... Mas não podia ser, porque, depois de eu ter visitado cento e tal escolas espalhadas por todo o país, percebi que os professores abriam o livro e não compreendiam a matéria que estavam a ensinar. Então, quando voltei, fui ter com o Sr. Ministro, Bendito, e disse-lhe

que não podia continuar assim... Era demais... Então, tive uma discussão com o Sr. Bendito e decidimos que, no ano seguinte, os manuais já tinham de ter explicações em tétum. Encontrei-me com as editoras várias vezes para decidirmos o layout (onde devia estar a língua portuguesa e a língua tétum)... Por isso, os novos manuais já são bilingues... Na margem, têm uma explicação em tétum para ajudar os professores...

O mundo evolui, a educação evolui, Timor também evolui... Então, depois de uma implementação de mais de 5 anos, é normal que se faça uma reforma... O currículo não é uma coisa estática... Para além disso, está escrito no Programa do VIII Governo Constitucional. Então... queira ou não queira, tenho de fazer isto [a reforma curricular]. Vamos começar por fazer uma avaliação dos conteúdos e depois vamos fazer ajustes... Não só no 3.º ciclo mas também no ensino secundário... Temos de garantir aos alunos um currículo do século XXI... Temos de garantir que as crianças timorenses serão cidadãos do século XXI. Não podemos continuar a ficar para trás! E para isso, o currículo é muito importante...

Em relação aos manuais do ensino secundário geral, foi feita uma avaliação... Os professores consideraram que os conteúdos são muito pesados... têm muita coisa... Então, os professores saltam daqui para acolá... as crianças só memorizam... não conseguem compreender... Os conteúdos são muito pesados para as crianças... a linguagem utilizada é complicada. Também não há muita prática... e foram identificados mesmo erros científicos em algumas disciplinas.

Por isso, este ano, nós queremos fazer uma avaliação e, no próximo ano, uma revisão.

**9. Os relatórios de monitorização e de avaliação referentes aos projetos de apoio à implementação destes dois currículos apontam aspetos positivos, mas igualmente muitos pontos negativos. Na sua perspetiva, o que falhou e quais foram as consequências para o sistema educativo timorense?**

Apesar de eu ainda não fazer parte do Governo, penso que, durante a fase de elaboração dos currículos, o que falhou foi o efetivo envolvimento da parte timorense. Eu procurei evitar isso na revisão curricular do 1º e 2º ciclos do EB. Como já referi, recusei a participação/financiamento da Austrália e fomos nós a liderar o processo. Mandámos vir consultores, que trabalharam sempre a par com as suas contrapartes timorenses. Os consultores internacionais têm de estar sempre a trabalhar com as partes timorenses, não chega virem a Timor e sentarem-se com uma equipa quase que apenas para validar



o que já foi produzido. O trabalho deve ser integrado, as várias disciplinas e todas as partes. O consultor pode ter o conhecimento científico, pedagógico e metodológico, mas nós é que conhecemos a nossa realidade.

Depois, durante o processo de implementação e de monitorização dos currículos também falharam várias coisas. Sei que a formação não correu com devia ter corrido. O INFORDEPE também falhou aqui. Temos de reestruturar o INFORDEPE e assegurar que as atividades que fazem estão integradas. Isto está no nosso plano para 2020. Acho que os projetos de implementação e de monitorização, como foram apoiados pelo parceiro Portugal, funcionaram um pouco à parte. O INFORDEPE e o Ministério não assumiram a 100% a sua responsabilidade e deixaram que os projetos funcionassem sozinhos. Também, como os projetos estavam integrados no INFORDEPE, as outras direções do Ministério não tiveram interesse na forma como estava a decorrer. E os currículos acabaram por ser implementados sem corrigir aquilo que estava mal ou menos bem. E o resultado disso é aquilo que eu já referi, os professores saltam de um conteúdo para outro, sem uma sequência lógica e sem os alunos aprenderem. Por duas razões, porque não dominam bem os conteúdos e porque os currículos são muito longos.

**10. S. Ex.<sup>a</sup> assumiu as funções de Ministra da Educação no VIII Governo. Quais têm sido os maiores desafios do seu mandato?**

O maior desafio é continuar a trabalhar para garantir uma boa qualidade da educação aos timorenses.

Para mim, o problema não tem a ver com dinheiro. Internacionalmente, toda a gente fala em dinheiro... O dinheiro é importante sobretudo para as infraestruturas... Ainda temos escolas onde há 50 alunos numa sala, escolas que ficam muito longe das casas das crianças... temos muitas crianças que sofrem de malnutrição. O Governo tem de ver esta questão da malnutrição... Como é que uma criança pode ter desenvolvimento e estar na escola sem pequeno-almoço, como foi revelado num estudo recente.

As infraestruturas, a malnutrição, a formação dos professores...

Eu também defendo que... muita gente não concorda comigo... defendo que no futuro não deve haver mais voluntários nem contratados no sistema... defendo uma seleção por mérito para os novos graduados... para poderem entrar no sistema, na força de trabalho... Temos de parar com isto... muita gente neste país não gosta de mim, mas não

interessa.. Eu quero um ensino de qualidade. Ainda hoje, estive a falar com INFORDEPE sobre a formação que está a ser dada aos professores com a UNTL... Eles não têm obrigatoriamente de passar no exame no final... Puxa... Não pode ser! Só para facilitar... Então, sem estudar toda a gente pode fazer tudo... Eu, aqui no Ministério, quero fazer a seleção por mérito... Esta máquina não pode continuar assim... não funciona...

Depois de um ano aqui como Ministra, vejo que há coisas que não estão no lugar certo, mas que vão mudar! Há pessoas muito competentes que querem trabalhar, mas que não conseguem arranjar trabalho! Nós, aqui no Ministério, já temos uma análise do quadro do pessoal. No futuro, em 2020, [vamos ter] de contratar cerca de setecentos e tal professores... Os professores que estão no sistema e não têm competências têm de passar a exercer outras funções... podem mudar para a administração, para o apoio técnico, para as bibliotecas...

**11. O Programa do VIII Governo remete para a necessidade de rever os currículos do 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário geral. Considera necessária uma nova reforma curricular para estes dois ciclos?**

Acho importante. Como já disse, estamos a fazer uma avaliação dos currículos atuais. É preciso assegurar uma continuidade entre os ciclos. Os currículos têm de ser como uma escada. Por isso, é necessário que as equipas trabalhem juntas e em articulação. Temos de assegurar a continuidade, para não serem coisas isoladas.

No futuro, gostava de criar uma unidade separada do currículo. Estou a pensar ver as experiências de outros países nesta matéria... por exemplo de Portugal e do Vietnam... Sei que estes países têm uma instituição separada, que todos os anos faz uma avaliação dos currículos, pesquisas... Aqui não temos. Temos de formar um grupo... No futuro, quero ter uma unidade separada para tratar do currículo e outra para tratar dos exames nacionais. As unidades que temos atualmente só têm funcionários, não têm peritos... só têm administrativos.

**12. Na sua opinião, o apoio dos parceiros de desenvolvimento sempre esteve alinhado com as prioridades nacionais? Porquê?**

Em relação à cooperação, os parceiros têm de compreender que nós temos o lema “country-owned, country-led”... Nós temos um Plano Estratégico, nós temos um Programa Governativo... Se [eles] têm dinheiro e se [eles] querem apoiar, tudo bem... mas de acordo com o que nós queremos. Eles tentam sempre encaixar alguma coisa... por exemplo o recrutamento do pessoal deles...

Nos meus mandatos, lembro-me de termos tido problemas com a UNESCO Bangucoque sobre a formação... A proposta apresentada pela UNESCO Bangucoque não estava de acordo com as nossas necessidades, nem com o Programa do Governo. Propuseram-se alterações à proposta para [esta] estar alinhada às necessidades do Ministério, mas não foi fácil conseguir que as alterações fossem aceites. Demorou alguns meses.

Os parceiros com quem temos tido melhores relações são Portugal, a Austrália e a Nova Zelândia.

Com o Banco Mundial estamos numa fase de discussão dos apoios há quase três anos... sobre o apoio financeiro para o Projeto *Parceria Global para a Educação*.

A UNICEF e a UNESCO têm-nos ajudado bastante. A UNICEF, eu já disse. A UNESCO tem-nos apoiado na parte da formação em ciências e em matemática.

Quanto às intervenções das organizações (ministérios, organizações multilaterais, ONG, grupos de *friendships*...), agora têm de passar sempre pelo Ministério. Nós não queremos que as organizações entrem nas escolas e interrompam as aulas com os seus programas. Por isso, agora têm de ter uma autorização do Ministério e nós temos de saber o que é que as organizações querem ir fazer às escolas.

Temos de gerir todos os apoios com muita cautela...

**13. Na sua perspetiva, quais são os maiores desafios que atualmente se colocam ao sistema educativo timorense?**

Temos de garantir a qualidade da educação. Há muitos aspetos... formação, currículo, infraestruturas, apoio da comunidade educativa e consciencialização da população [relativamente à] importância da educação. Temos de estabelecer uma relação de confiança com a comunidade para que ela mande as crianças para as escolas. Temos de

continuar a fazer campanhas junto dos pais para que eles matriculem as crianças e as deixem estar nas escolas até ao 9.º ano de escolaridade... Para não [ter de haver] mais ensino recorrente... Gastamos muito dinheiro no ensino recorrente.

Queremos que todos os timorenses acabem pelo menos o 9.º ano, como está consagrado na Constituição.

## ENTREVISTA 5

**Nome:** António da Conceição

**Cargos políticos:** Ministro de Estado, Coordenador dos Assuntos Sociais e Ministro da Educação e da Cultura de 2015 a 2016 (VI Governo Constitucional)

**Local da entrevista:** Díli

**Data:** 03/09/2019

### **1. S. Ex.<sup>a</sup> foi Ministro da Educação entre 2015 e 2016. Como encarou a sua nomeação?**

Em primeiro lugar, queria agradecer [por] ser entrevistado, aqui, para o seu trabalho académico e vou começar por responder [indicando] como é que eu fui nomeado.

Após a morte... o falecimento do saudoso Fernando La Sama de Araújo, esta pasta, politicamente e porque estávamos numa coligação, era uma pasta [que tinha sido] atribuída ao Partido Democrático... Na altura, houve outros candidatos, mas a questão que se colocou, para além da estabilidade governativa... foi [haver] uma continuidade do Governo em si... E também por razões [relacionadas com] a língua... Foi por isso que o Sr. Xanana, na altura, me escolheu. Nomeou-me para ser o candidato [que] substituiria o falecido Fernando La Sama de Araújo. Portanto, a minha nomeação, [teve] uma razão política e também uma razão [linguística]... o português... para manter o ensino... a educação... em língua portuguesa, aqui em Timor.

Outra razão foi [o facto] de o Sr. Xanana [me conhecer] por eu ter estudado, no tempo da Resistência, no Externato de São José e [por] ter uma boa relação, na altura, com o Dr. Rui nomeado Primeiro-Ministro. Então, [tendo] em consideração todas estas razões, fui escolhido para ser o Ministro da Educação.

Esta foi uma situação de mudança, porque tive de ajustar a minha posição. Como Ministro do Comércio, Indústria e Ambiente, falava sempre do comércio... [depois] mudei de pasta e [passei a falar] do desenvolvimento da educação. Portanto, foi também um período de ajustamento. Mas, embora [tenha sido] curto, penso ter conseguido dar... dar algumas bases ali, no Ministério da Educação.

## **2. Quais foram os maiores desafios do seu mandato?**

O maior desafio, para mim, na altura, foi [o facto] de o período [ter sido] muito curto. E depois, foi o ter de [tomar] uma posição... Ou se continuava a política já existente ou se ajustava e [se introduziam] algumas mudanças dentro do Ministério da Educação. Aqui estou a referir-me aos chamados projetos piloto. Na altura, já tinham sido iniciados os projetos da introdução da língua materna nas escolas. Não em todas as escolas, mas em três regiões (Lospalos, Manatuto e Oecusse). [Este] foi também um desafio na altura, porque as pessoas começavam já a interpretar [que] a adoção deste mecanismo [era] já uma política para influenciar o processo da educação aqui em Timor-Leste. E tive de encarar toda essa dificuldade, porque, por um lado, eu sempre [defendi] a posição de que a educação teria de [se] aprofundar mais [em] língua portuguesa, em vez de ser nas línguas maternas... Porque, para mim, a língua materna é um meio de aprender, mas também uma [forma] de identificar cada um na base do seu município ou na base do seu grupo étnico... o que não favorece muito a unidade nacional do país. Portanto, [estes] foram os grandes desafios na altura...

## **3. De entre as diversas medidas de política educativa que concretizou, quais são aquelas que destacaria?**

Eu insisti e tive sempre esta convicção de construir uma nova sociedade... E eu penso que a educação terá de ser uma educação orientada para a construção de uma sociedade para o futuro e não para o presente... Não é para nos acomodarmos ao que estamos a viver agora... Se de facto temos dificuldades na língua, temos dificuldades em que a educação [possua] uma boa qualidade... [Isto é] a realidade que estamos a viver... Mas, isto não pode ser argumento para justificar o que se pretende fazer para o futuro. Foi por isso mesmo que eu introduzi a obrigatoriedade de [se] usar a língua portuguesa nos recintos das escolas, dentro das salas de aula... Também defendi que as línguas oficiais devem ser praticadas em todas as circunstâncias, onde se desempenham funções... os professores terão de continuar a manter este hábito de falar para os estudantes em língua portuguesa, devem discursar em língua portuguesa... nas cerimónias do içar da bandeira das segundas-feiras... Temos de praticar sempre o uso da língua portuguesa em todas as cerimónias, como uma forma de levar as pessoas a [se] acostumarem àquilo que se

pretende fazer. Mas, não foi fácil, devido à falta de controlo e tudo mais... Sobretudo nos municípios. Então, parece[-me] que não [tivemos] um grande sucesso.

[Para além disso], o que eu consegui também impor, na altura, foi a realização do 3.º Congresso da Educação. A realização do 3.º Congresso da Educação foi mais para analisar a situação... as [opções] políticas para o ensino nas escolas... [Perceber] se estava verdadeiramente ajustada ou não. Porque, se [quisermos] que a nossa educação seja uma educação de qualidade e se [quisermos] que os estudantes que entram nas universidades [comecem] a ter um espírito crítico, de análise... eles terão de [se] habituar também às leituras... e as leituras que terão de fazer, não [as] podem fazer em língua tétum, nem sequer nas línguas maternas. Terá de ser em línguas de [grande difusão]. [Foi] neste âmbito que eu realizei o 3.º Congresso... Depois, identificámos os problemas e as [formas] de melhorar o ensino aqui em Timor-Leste... Identificámos que um problema fulcral é a formação dos professores... Terá de [haver] uma escola de raiz, onde poderemos [formar] professores de qualidade e [com] competências para poder exercer o seu papel de professor. Se não tivermos um professor de qualidade e competente, também não se pode garantir um ensino de qualidade nas escolas.

#### **4. Quais foram os atores nacionais e internacionais envolvidos no seu desenho e na sua implementação?**

O Ministério da Educação tem trabalhado com muitos parceiros. Com parceiros que, diretamente, influenciam o processo didático, o ensino...

Portugal e também [o] Brasil. São dois países que [nos] têm apoiado muito na educação. Mas também outros parceiros, como a Austrália, a China, a América... [Estes] também nos têm apoiado... mas não têm não nos apoiam no sentido de ver o currículo... [Têm] apoiado é na análise do currículo... [Querem] perceber se o currículo que se aplica aqui em Timor está a considerar o estudante como o centro da aprendizagem.

Mas também é uma forma... através destas políticas... através destas aproximações... de poderem influenciar a educação em si.

Com Portugal e [com] o Brasil, não vemos muita influência... em termos de mudança das estratégias do país, porque que o que está [por trás] não é uma questão de manter a língua... porque a língua [são] os timorenses que terão de a manter. A posição de Portugal e do Brasil é fortalecer o uso da língua portuguesa aqui em Timor e nos outros países da CPLP.

[É] noutros parceiros que interpreto influências... [Esses] não estão a uniformizar as suas políticas com a política do país. O que se [verifica] é que usam outros mecanismos... como por exemplo, a introdução da língua materna pela UNICEF. A UNICEF não vê que a Educação é, de facto, uma parte da cultura, mas a Cultura está, também, noutro Ministério e a Educação deve afirmar-se primeiro no conhecimento, na ciência. A vivência e a cultura são já outra situação... O próprio país vai manter a sua própria cultura e as suas línguas maternas. Se a estratégia [do uso das línguas maternas tem como objetivo] fazer uma aproximação e explicar [os conteúdos] aos estudantes, sim... Mas, não considero [que seja] uma política adotada... escolhida por nós... pelo facto de a língua materna não se [poder utilizar] também para as leituras. Não existem materiais... Isto pode ser também um pesadelo para o Governo, porque, se o Governo quiser continuar a promover as línguas maternas, vai ter de investir muito. Vai ter de investir nos materiais de ensino, na formação dos professores... As despesas [serão] muito maiores do que aquelas que devíamos fazer agora com a língua portuguesa. Por isso, eu vejo influência aí...

[Em relação] ao Banco Mundial, eu não vejo muita interferência no processo de desenvolvimento da educação, embora exista a tendência de fazer comparações com as metodologias e as aproximações [utilizadas] noutros países, para se dar razão àquilo que pretendem fazer. Mas também, para mim, se esta for apenas uma forma de aproximação para, depois, nós [a] adaptarmos à nossa realidade, [isso] é outra coisa. Mas estas aproximações... como se fosse o que se deve também aplicar a Timor... O Banco Mundial apoiou-nos nas análises da situação da educação, no estado do setor da educação... Eu também tive oportunidade de convidar Portugal para [participar] neste estudo... para fazer a análise do setor... E tive também a oportunidade de integrar [neste projeto/processo] nacionais e estrangeiros, escolhidos por mim, e que estão ligados ao desenvolvimento político da educação do país. Esta foi uma [exigência] que eu fiz... porquê? Porque o Banco Mundial [preferia] trazer pessoas de outros países, [devido] à experiência que tinham noutros países. Mas eu disse-lhes que as experiências que esses [técnicos] tinham nos outros países podiam até ser relevantes, mas não para nós, aqui em Timor. Porquê? Porque nós temos de desenvolver aqui uma educação focada no contexto.



**5. Durante o seu mandato, teve, entre outras, a responsabilidade de acompanhar a implementação do novo currículo do ensino primário. Quais foram os maiores desafios na implementação desse currículo?**

A implementação do novo currículo, na altura, de facto foi um grande desafio... e também foi uma situação que gerou divisões no Ministério. Eu tinha outra posição, na altura, como Ministro... Eu defendia uma educação continuada... Defendo que o professor deve ter os seus manuais para poder orientar o processo de ensino, mas o professor não pode ser um gravador... servir só de gravador daquilo que é posto ali... O professor deve ter criatividade... liberdade [para decidir] como pode levar os estudantes a aprender. Os planos de aula elaborados para este currículo indicam exatamente o que o professor deve fazer, o que limita muito o professor. O professor tem de exercer um duplo trabalho... Primeiro, ele tem de fazer a preparação, segundo este plano de ensino que é obrigatório... Segundo, o professor, para além de se preparar neste âmbito, tem de procurar/pensar duas vezes... porque o documento está em tétum... Mas, se ele está a querer ensinar em português tem de fazer um exercício de interpretação para o português. Portanto, [os planos de aula] não permitem ao professor desenvolver a sua capacidade, a sua intelectualidade na língua em que ele o pretende fazer. E está a limitar-se, também, o professor... a orientar o professor mais para o tétum. É por isso que, de facto, eu também discordei desta aproximação. Mas, eu não tive oportunidade de fazer uma nova revisão para isto... e ali ficou... Os professores também lamentaram... Lamentaram, porque isto estava tudo escrito em tétum... traduzido para tétum... de maneira que [tiveram] de se ajustar a tudo isto. Assim, embora, [possa] talvez ter facilitado o seu trabalho, como professores, no pensamento deles e na visão que eles têm do entendimento no domínio da língua portuguesa em si, isto [passou] a ser um obstáculo. Por isso, resistiram...

**6. Quais foram os parceiros de desenvolvimento envolvidos na implementação desse currículo e qual foi o seu papel?**

Bom... Nós começámos logo, logo com os irmãos da Austrália, que ofereceram viaturas para fazer a distribuição dos materiais... Para garantir que os livros [chegavam] às montanhas, às escolas... Portanto, aqui vê-se logo o interesse de como é que as apostas políticas começaram a emergir na educação... através da educação... A

distribuição dos materiais foi apoiada pelo Governo da Austrália, através da Embaixada aqui em Timor... Para além da oferta de duas viaturas, se não me engano, também nos cederam *tablets*, para, depois, eles poderem [monitorizar] o funcionamento de tudo isto nas escolas... perceber como é que [estava] a ser feito... Isto [foi] também uma forma de obterem informações... [Ao] que eu resisti... Resisti, porque, para nós, as informações têm de ser nossas... Porque os *tablets*, como estão todos [ligados]... alguém está a receber tudo isso...

Portanto, as informações que estão a ser monitorizadas aqui, servem os interesses de outros. Portanto, isso foi um enorme desafio... A UNICEF e a Nova Zelândia também nos apoiaram, mas não foi assim...

**7. Acha que a matriz curricular e os documentos estruturantes desenvolvidos (programas, manuais e guias...) para o ensino primário (1.º e 2.º ciclos do ensino básico) se encontram ajustados à situação do país, ao contexto e ao público a que se destinam?**

Penso que devemos ajustar... Os planos de aula limitam muito o trabalho do professor... E a questão da língua também é problema, como já disse.

**8. Durante o seu mandato, teve, igualmente, a responsabilidade de dar continuidade à implementação dos currículos do 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário geral. Quais foram os maiores desafios na implementação desses currículos?**

Eu penso que um [dos maiores desafios] são os materiais didáticos... como [levar] os professores a assimilar e compreender [os conteúdos] para [os] poderem ensinar. Agora... talvez uma das coisas que pode ser melhorada são os exemplos que foram buscar para explicar algumas coisas que não existem em Timor-Leste e que devem ser contextualizadas... Essas coisas de comparações climáticas... e depois... há muita coisa ali que, de facto, dificulta o entendimento...

**9. Quais foram os parceiros de desenvolvimento envolvidos na implementação desses currículos e qual foi o seu papel?**

Portugal e o Brasil, em termos da formação de professores e do ensino. Penso que através da Universidade de Aveiro, com o Projeto Formar+...

Eu penso que as intenções foram mesmo boas, porque o que se pretendia era formar os professores em língua portuguesa, mas também em matérias específicas. Só que, o que [aconteceu] na realidade... no terreno... [foi] que os professores tiveram muitos desafios, porque tiveram de se ajustar também... Em parte devido à distância a que estavam das escolas onde [decorria] a formação... Isso fez com que a participação fosse mínima...

O Governo tem de pensar numa outra estratégia para a implementação destes projetos de cooperação e numa forma de integrar isto nos calendários da formação do INFORDEPE... onde e quando se pensam dar essas formações... para melhorar a eficácia das cooperações que temos... podemos ter professores e formadores aqui, mas se o tempo não [possibilita] a participação dos professores, não pode ser aproveitada.

**10. Considera que o apoio desses parceiros foi indispensável? Porquê?**

Eu penso que... como disse... politicamente... esta cooperação está ajustada. O que falta talvez aqui, é nós, os timorenses, percebermos como podemos [coordenar] melhor esta cooperação, dentro da nossa política, dentro dos programas aqui em Timor-Leste. Também penso que o Ministério tem de saber identificar os professores em que se deve concentrar, para poder aproveitar [estas formações]... E, depois, vai-se fazendo uma rotação periódica entre os professores.

Também é importante fazer [com que os professores] não tenham de se ausentar das escolas. Talvez, [esta seja] uma estratégia [possível] do Governo e, aí, é o INFORDEPE que tem este papel... Eu penso que se nós considerarmos que o INFORDEPE é uma instituição autónoma, então, [esta] terá de funcionar como uma instituição autónoma, para se organizar e planear, e, também, coordenar isto com o Ministério. Mas se continuar a haver problemas de comunicação institucional, então não se consegue fazer...

**11. Considera que as matrizes curriculares e os documentos estruturantes desenvolvidos (programas, manuais e guias...) para os currículos do 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário geral se encontram ajustados ao contexto e ao público a que se destinam?**

Aqui é que está o compromisso... Como é que as Universidades de Aveiro e do Minho e as editoras trabalharam? Porque [houve] limitações... Até agora, a produção dos materiais... penso eu... até ao meu mandato... a impressão dos manuais não era permitida... tinha de se pagar sempre! Aqui é que está... Está nas mãos das editoras. Agora, como é que Portugal pode fazer esta política se [quer ajudar] a promover a língua e o ensino em Timor? Nós podemos continuar a defender o português... é parte da nossa identidade, mas também tem de haver um [maior apoio]. E Portugal tem de apostar nisto... Agora, se ainda nem temos isto, como é que vamos outra vez fazer revisões curriculares?

Eu, no meu mandato, pensei em formar um grupo para começar a fazer esta análise e trabalhar o currículo e tudo mais... para começar a produzir livros para Timor, por timorenses. Assim, poderíamos contextualizar [os conteúdos] e, também, [partir] da forma de pensar dos timorenses.

**12. Na sua opinião, o apoio dos parceiros de desenvolvimento sempre esteve alinhado com as prioridades nacionais? Porquê?**

Como disse, eu não quero minimizar os apoios, porque todo o apoio vem como uma forma de ajudar. Agora, a questão que eu coloco é capacidade dos políticos timorenses [saberem] aproveitar isto para benefício dos timorenses... E diferenciar aquilo que pode ser utilizado daquilo que não pode ser utilizado em Timor.

Eu sei que nem todo o apoio vem apenas como ato de caridade específico, vem também com as suas intenções... porque são cooperações... De maneira que tem de haver um retorno político para o país também. E por isso, eu vejo que há boas intenções aí, desde que haja capacidade de saber seleccioná-las e orientá-las.

### **13. Na sua perspectiva, quais são os maiores desafios que atualmente se colocam ao sistema educativo timorense?**

Eu penso que, como disse no início, nós, os timorenses, e isso especialmente na educação, temos de começar a fazer uma reflexão profunda e contextualizar a educação... Não só para ensinar mas pensar no que se pretende para o futuro. Se nós conseguirmos definir isto, pôr isto como uma visão [aceite] pela sociedade, eu penso que a participação da população [será] maior. Isto é o primeiro. Como nós queremos conceber o futuro de Timor.

O segundo é o grande desafio que ainda estamos a encarar... É... Se o Governo está a definir a educação como uma prioridade nacional, tem de apostar [nela] seriamente... A educação é essencial e, por isso, é preciso apostar nela... Primeiro [são precisas] infraestruturas para termos condições... É o que está a ser contestado [neste momento] pelos alunos. E, também, na formação dos professores. Talvez na UNTL, [enquanto] universidade estatal... o Governo tenha de fazer interferências aí... Embora já tenha uma Faculdade da Educação, não basta! O conceito de educação que a universidade tem é mais para as [línguas]... Mas, é preciso saber responder às necessidades daqui. Portanto, se se criarem ali departamentos para a matemática, para a física, para a química, para depois [se] começar a pensar em [formar] professores para substituir os professores que não têm capacidades...

O terceiro é aproveitar as cooperações que temos com Portugal, com a CPLP... Eu optei pela política de mandar timorenses para estudar [nesses países], mas não noutras [áreas]... Vão estudar para ser professores, que ainda é um compromisso... As pessoas não dão assim muito valor ao trabalho de ser professor. É por isso mesmo que quando alguém me diz que vai estudar para ser professor nesta disciplina ou nesta disciplina não [vejo] assim muito ânimo. Mas, também não existe ainda uma política que dá muito valor... muito reconhecimento... Havendo uma política, eu penso que [isso] vai atrair [mais jovens] também... E temos um fundo, o Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano, que pode precisamente pensar nisto... Agora, toda a gente vai estudar o petróleo, mas depois volta e continuam a ser os internacionais que estão lá a trabalhar... Onde está o aproveitamento?

## ENTREVISTA 6

**Nome:** Lurdes Bessa

**Cargo político:** Vice-Ministra da Educação de 2017 a 2018 (VII Governo Constitucional)

**Local da entrevista:** Díli

**Data:** 06/09/2019

### **1. S. Ex.<sup>a</sup> foi Vice-Ministra da Educação entre 2017 e 2018. Como encarou a sua nomeação?**

Olhe, muito bem... Em primeiro lugar, achei que estava a ser colocada no sítio certo. Sempre tive uma paixão muito grande pela educação, principalmente neste país, onde eu acho que é a área em que, de facto, se deve investir, mais e melhor.

Eu entendi a minha nomeação como, em primeiro, a continuação da política que estava a ser desenvolvida por La Sama e depois por António da Conceição. Como o seguimento da mesma linha... E, olhando para o Programa político dos dois partidos que formaram o VII Governo, a FRETILIN e o PD, o Programa de Educação não varia muito... Aliás, quando preparámos o Programa para a governação, olhando para o Programa dos dois partidos que estavam a trabalhar juntos, mas também para o Programa dos outros partidos que ficariam na oposição, em termos gerais, não diferem muito... Portanto, os objetivos são todos, basicamente, os mesmos... A forma de implementar é que, depois, pode variar muito.

Mas, achei que, de facto, era dar seguimento àquela tentativa de estabelecer, em primeiro lugar, uma política de educação correta, que é o que eu acho que nós não temos até hoje, mas, acima de tudo, dar-lhe rigor, de forma a termos um sistema de qualidade que permita formar a todos os níveis da educação. Não apenas pensar nas licenciaturas, nos mestrados, mas numa formação a todos os níveis e bem preparada... Desde a idade de terra... Portanto, desde o que nós chamamos, aqui no país, de pré-escolar.

### **2. Quais foram os maiores desafios do seu mandato?**

Bom... Claro que foi um mandato de nove meses e o principal desafio foi saber se havia ou não havia um Orçamento e a aprovação do Programa para permitir a governação.

Nós, basicamente, estivemos nove meses em gestão, não é? A tentar aguentar e a tentar dar um sinal de normalidade ao país... Porque as crises políticas afetam o país no seu todo... Mas, também, ter a possibilidade de, de facto, implementar um programa sólido, que nos desse para governar cinco anos. Mas, esse foi, para mim, o principal desafio... Foi não ter a certeza do que poderíamos fazer...

### **3. De entre as diversas medidas de política educativa que concretizou, quais são aquelas que destacaria?**

A alteração que fiz ao currículo, sem dúvida. Eu acho que foi o passo mais importante... Alterar o currículo do pré-escolar e do ensino básico. E o que me deu, de facto, mais ânimo neste processo foi a adesão dos principais quadros do Ministério da Educação: diretores, técnicos, assessores... Não foi difícil apresentar a ideia e a adesão foi total. Aliás, todos eles me diziam “Finalmente, vamos fazer a coisa certa”. Portanto, eu aí tive a noção total de que estava no caminho certo. E [foi] por isso que o fizemos tão rapidamente. Não houve dificuldade nenhuma, no Ministério, em avançar com esse projeto. A dedicação dos responsáveis da parte do currículo e dos diretores foi total e completa... E quando foi levada ao Conselho de Ministros, o debate, a apresentação da parte técnica foi toda feita pelo nosso Diretor do Departamento do Currículo Nacional, Fernando Gama, timorense... O debate, no Conselho de Ministros, foi intenso, muito positivo e a aprovação foi unânime.

### **4. Quais foram os atores nacionais e internacionais envolvidos no seu desenho e na sua implementação?**

Ora bem... Foram principalmente atores nacionais... Como digo, a nossa equipa do currículo, o Sr. Diretor, Fernando Gama... Tínhamos assessores timorenses no currículo, em quem eu apostei imenso... E, de facto, não me arrependo, porque fizeram um trabalho excecional, com a ajuda de dois assessores portugueses... Uma assessora portuguesa que eu tinha e que, de facto, trabalhou muito na área da preparação de currículos, para ter uma noção técnica das coisas. E um assessor português que estava a trabalhar na UNTL e que eu chamei, para me apoiar neste projeto, porque trabalha na educação especial, uma área que não estava prevista no currículo que eu acho que é de

extrema importância e que está prevista na Lei de Bases da Educação. Portanto, para podermos apostar também nessa área.

O importante das alterações que se fizeram ao currículo foi, principalmente, definir a língua de ensino a partir do pré-escolar, com uma aposta muito forte na língua portuguesa, bem explicada, não é... a par da língua tétum. Mas também, o ajustar da carga horária e da divisão das horas, por matérias e por línguas, porque o que estava no currículo anterior, e que agora está em vigor, não nos pareceu correto... O horário dedicado às línguas, à matemática... pareceu-nos muito solto. E, depois, o que me fazia confusão, era ter um currículo para o ensino básico [1.º e 2.º ciclos] que apostava na progressão linguística, [mas] onde a língua portuguesa entrava muito rudimentarmente... Com horas irrisórias... Tempos irrisórios dedicados à aprendizagem dessa língua. E depois, passava-se para o 3.º ciclo em português. Quer dizer, a bagagem não ia pronta. E daí o insucesso, o alto número de desistências... Ora, evidentemente, se não se tem uma preparação, uma preparação contínua e de qualidade a partir do pré-escolar, como é que se faz um percurso... Como é que se vão aprender os conceitos de matemática se não se tem o básico em língua portuguesa! Portanto, essa questão preocupava-me muito... E essa foi uma das razões pelas quais aceleramos, também, o processo para mudar o currículo... Para depois podermos ter uma base de trabalho... Saliento também que a maior parte dos nossos assessores eram timorenses. A nossa assessora jurídica era timorense, os dois assessores principais do currículo eram timorenses, a Professora Zacota Menezes e o Crisódio de Araújo... timorenses... prata da casa... porque, [para além de terem] o conhecimento necessário, em termos científico e académico, têm o conhecimento da realidade. Também é importante...

**5. Durante o seu mandato, teve, entre outras, a responsabilidade de dar continuidade à implementação do novo currículo do ensino primário. Quais foram os maiores desafios na implementação desse currículo?**

Pois... Havia outra coisa neste currículo que me assustava muito. Eu entrei no Ministério e havia uma equipa só de assessores australianos, americanos, portugueses, indonésios que o preparavam... Era uma equipa enorme... Também havia timorenses... A função da equipa era preparar os planos de aula. Os materiais eram preparados em inglês e, depois, traduzidos para tétum e para português! Portanto, isto fazia-me imensa confusão. Mas essa foi outra questão, foi outro desafio... Portanto, nós optámos por



não renovar os contratos dessa equipa, para tratarmos do currículo e, depois, ver a melhor forma de implementação. Nós não suspendemos a implementação, apenas não renovei o contrato dessa equipa, porque os planos de aula já estavam feitos... Já estavam feitos e já estavam a ser usados. E eu, de facto, senti muita dificuldade [por parte] dos professores... Eu aproveitei os meses [do meu mandato] para visitar escolas [por] todo o país. Não só em Díli mas também fora de Díli. E senti dificuldade no uso dos planos de aula... Para já, eu própria não concordo com eles, porque [são] extremamente detalhados. Eles [dizem] diretamente ao professor o que fazer, minuto a minuto. E o que é que eu pensei... Ter aqui o professor ou ter aqui o jardineiro ou o porteiro é exatamente a mesma coisa, porque é pegar naquilo e dizer o que está ali, não é? Matam-se duas coisas que são fundamentais: a atividade do professor e o trabalho do professor, de acordo com as características das turmas e dos alunos nas turmas. Tu tens uma turma com vários alunos... tens de saber... pronto... perceber como é que... como é que são os miúdos, [de onde] vêm as dificuldades, quais são os problemas... até da comunidade, para depois saberes como é que vais trabalhar as matérias com eles. Achei muito paternalista, esta maneira de tratar os professores.

Por outro lado, e este é um desafio que eu acho que é um dos problemas principais que o nosso Ministério da Educação, que o nosso sistema de educação tem, são os professores em si. Porque, de facto, quando começamos a ver a qualidade dos professores, aí, se calhar, pensa-se... “Às tantas é por causa disto que se fazem estes planos de aula”. Porque, de facto, há professores, que foram verdadeiros heróis na altura em que foi necessário dar um sentido de normalidade até ao país... Pegar nas crianças e pô-las na escola... Não havia professores... Foram pessoas que se [voluntariaram] e estiveram anos [como] voluntários a garantir esta dita normalidade. E, depois, é evidente que o sistema não teve coragem... “Olha, agora já não precisamos de ti, podes ir embora”... Continuaram no sistema, não é... Foi preciso absorvê-los a todos no sistema. Mas, a formação que lhes foi dada ao longo dos anos não resultou... não resultou. E nós continuamos a ter um número enorme de professores sem competências... Sem competências para ensinar, sem competências pedagógicas. Ora, isso era a primeira coisa a combater... Aliás, uma orientação que nós tínhamos no Ministério era para proceder a uma reciclagem, a nível nacional, dos professores. Portanto, fazer uma triagem. Havia professores em tempo de reforma que estavam a dar aulas, porque o nosso sistema de reforma também não funciona... E entre estar a garantir as aulas e ir para casa sem nada, continuam no sistema como professores,

continuam a assumir turmas... A ausência dos professores é imensa, muita dela gerada por esta questão... Temos professores com setenta e muitos anos, oitenta anos, ainda no sistema. Portanto, [é necessário] reformar quem está em idade de reforma e, depois, reciclar... Não mandar ninguém para casa, porque, de facto, somos todos humanos... Isso é uma questão a ter em conta... Mas ver dentro do sistema da administração... Colocá-los devidamente... em serviços de administração, aproveitar o próprio processo... que agora, parece-me, estar estagnado, mas enfim... o processo de descentralização... Porque, no processo de descentralização, havia a previsão de se recrutarem funcionários para os municípios locais... E, então, direccionar professores que não têm as competências para esses tipos de serviços e, depois, aproveitar esta nova geração. A UNTL forma professores, todos os anos, às centenas, que depois não são absorvidos pelo sistema, porque o sistema está sobrelotado e não tem como absorvê-los. Então, estamos a perder sangue novo, com uma formação já melhor, não é... Porque a UNTL é a universidade que nos consegue dar uma formação com o mínimo de qualidade no país... Portanto, aí sim, o Ministério pode continuar a apostar na formação, mas aposta na formação de professores novos, que, depois, vão dar o seu retorno... E é por isso que eu estava a fazer as perguntas sobre o projeto que se assinou ontem... Como é que ele vai ser feito? É com os professores que estão no sistema? É voltar a investir nos mesmos? Isto, para mim, é uma questão seríssima, porque depois não há retorno... não há retorno. E a UNTL preparou, em parceria com o Ministério da Educação... o plano estava já em andamento... nós apenas o finalizámos. Foi outra coisa que conseguimos fazer... Uma formação específica de bacharelato ou licenciatura para professores que não têm essa formação, por causa do Estatuto da Carreira Docente... Os professores têm de ter no mínimo bacharelato... E, ao falar com professores da UNTL envolvidos na formação, de facto, percebi que as lacunas e as falhas são mesmo, mesmo muito grandes... E [exige] um empenho muito grande dos professores da UNTL, porque eles deslocam-se aos municípios... Foi assim que foi acordado. Portanto, os professores [que recebem a formação] foram escolhidos nos municípios e as aulas são dadas nos municípios. Portanto, os professores/formadores têm de ir aos municípios, tiveram de produzir material, um currículo específico para essa formação. E é uma formação única, começa e acaba. São três ou quatro anos, dependendo do tipo de formação, bacharelato ou licenciatura. Portanto, é um projeto único... e é para esses professores. E, de todos os que estão nesta situação, foram escolhidos os melhores. E, mesmo assim, a taxa de sucesso é muito baixa.

Mas, depois, temos outro problema aqui no país e que é a pressão para... Por exemplo, devias ter uma nota de zero, mas tens de ter uma nota para passar... Portanto, nós continuamos com este tipo de problema... E isto para mim é grave, porque estamos a adiar... e são eles que vão depois passar os conhecimentos ou os não conhecimentos às novas gerações.

**6. Acha que a matriz curricular e os documentos estruturantes desenvolvidos (programas, manuais e guias...) para o ensino primário (1.º e 2.º ciclos do ensino básico) se encontram ajustados à situação do país, ao contexto e ao público a que se destinam?**

A Constituição é clara em relação à educação, em relação ao ensino e em relação às línguas. A Lei de Bases da Educação é clara, também. O currículo aprovado é que não estava de acordo com a Lei de Bases e, por isso, havia que fazer o ajustamento. Precisamente por causa disso... A própria Lei de Bases diz que a língua de ensino deve ser o português.

Portanto, os materiais e todos os documentos produzidos não respeitavam nem a Lei de Bases da Educação nem a Constituição do nosso país.

**7. Ainda em relação ao currículo do 1.º e 2.º ciclos do ensino básico, S. Ex.<sup>a</sup> defendeu que a língua portuguesa deveria ser a língua de instrução e a língua tétum a língua segunda (ou auxiliar). O que a levou a rever o determinado no Decreto-Lei N.º 4/2015)?**

Pois... Precisamente por causa disso. Não é por gostar mais do português do que do tétum. Não é... Não é por causa disso. Ambas são línguas oficiais e a Constituição não as distingue... é primeira ou segunda... Não há ordem... São línguas oficiais, ponto. A diferença é que o português é uma língua estruturada... É uma língua em que tu vais à internet e tu podes fazer pesquisas e tens trabalhos publicados... Uma série vasta de material à disposição. A língua tétum precisa de ser desenvolvida, precisa de ser implementada, precisa de ser trabalhada... Eu, neste momento, trabalho em tétum todos os dias... Eu produzo textos em tétum todos os dias e tenho uma dificuldade tremenda. Eu escrevo uma frase, olho para a frase e penso “Tenho aqui três palavras portuguesas... é pá vamos lá dar a volta a isto, porque depois fica confuso.” A estrutura do tétum é

uma estrutura simples... muito simples... E o que nós queremos é dar ferramentas à nossa nova geração para desenvolver a capacidade de raciocínio, a capacidade de pensar, a capacidade analítica, a capacidade crítica... E se se tem acesso a uma língua estruturada, complexa, que pode ajudar a desenvolver essas competências porque não optar por ela? Se [foi] uma língua que escolhemos para língua oficial... E não só... faz parte da nossa história, faz parte da nossa identidade.

**8. Durante o seu mandato, teve, igualmente, a responsabilidade de dar continuidade à implementação dos currículos do 3.º ciclo básico e do ensino secundário geral. Quais foram os maiores desafios na implementação desses currículos?**

A implementação dos currículos continuou... O Projeto Formar+ também continuou... Mas nós entramos no Governo numa altura em que se estavam a preparar os exames nacionais. Portanto, foi mesmo só assegurar a continuação do que estava a decorrer. Mas houve uma coisa que me preocupou... Uma tentativa da UNESCO, na altura, de assinar um pedido para se fazer à UNESCO Jakarta, porque nós dependemos do gabinete de Jakarta, para eles preparem o nosso currículo de matemática... Mas tudo em tétum... para o 3.º ciclo... para o 9.º ano... tudo em tétum. Inclusive, eles chegaram a contratar uma companhia, que eu não me lembro, mas acho que era coreana... não me lembro... que entretanto estava a trabalhar em Lospalos... Eu soube, porque eu mandei uma equipa para Lospalos, onde estivemos a fazer... Eu fiz uma análise exhaustiva do projeto piloto do ensino em línguas maternas, portanto Lospalos, Oecusse e Manatuto, se eu não me engano. De maneira que, a equipa que foi para Lospalos deparou-se com essa companhia e informou-me. E eu disse “Então, faça uma carta a pedir um encontro com eles” E eles tiveram a lata de me responder que não tinham tempo... Portanto... Enfim...

Eu entrei numa sala de aula, onde um professor, se eu não me engano foi no Suai, não sei precisar, porque eu visitei escolas dos vários distritos do país... Nessa escola um professor de matemática, do nono ano, estava a fazer uma equação no quadro e os alunos estavam a [copiá-la]... Ora, uma equação [resolve-se] por fases, não é, até se chegar a um resultado. E eu perguntei a um aluno, “Então, como é que chegaste a esse resultado?”. É evidente que o aluno não abriu a boca. Então, eu perguntei ao professor. E o professor disse-me “É assim que está no livro”... “Está bem! Mas como é que eles

percebem?”... O que eu percebi, depois, é que o professor copia tudo, conforme está no livro, e eles passam para o caderno. Eles não sabem como calcular, como fazer os cálculos. Eu fiquei chocada, confesso... Fiquei chocada... Tu chegas a um exame e põe-te uma equação para resolver, o que é que tu vais fazer? Vais memorizar aquela que copiaste? Não é a mesma coisa! Os números são diferentes, não é? E eu perguntei ao professor “Vocês sabem para que é que se ensina matemática? É para desenvolver o raciocínio, para perceber o cálculo mental...” Portanto, é a esta qualidade que eu me refiro. E estes são problemas graves. Estamos a festejar os 20 do Referendo, os 20 anos de liberdade, mas não somos capazes de entender estas questões que são básicas e fundamentais...

Houve um episódio que, para mim, foi o mais grave daqueles nove meses de governação. Como eu disse hoje, nós entramos no Governo numa altura em que se estavam a preparar os exames nacionais. Os exames nacionais foram feitos. E, entretanto, cheio de secretismo, como aliás são sempre feitos os exames nacionais, nós fomos à gráfica ver como é que eles estavam a ser produzidos, a questão da segurança, tudo isso... E, depois, eram corrigidos numa sala do Ministério, em máquinas. Portanto, aquilo não é corrigido por professores, é tudo informatizado... É tudo escolha múltipla, portanto é fácil... Eu até estive no lançamento, na abertura da correção. Eu é que peguei no primeiro pack de exames... sem saber de onde, sem saber de quem... Pu-lo na máquina e [ela] começou a corrigir. Quando começo a ver os resultados, a maior parte deles [era] zero... zero... zero.

[Após] a correção dos exames, os diretores chamam o Ministro e os Vice-Ministros para uma reunião, para anunciar os resultados. Eu estava preocupadíssima... Pensei, “Ou os miúdos ficaram mais burros ou o sistema está cada vez pior”. O que é que acontece... É norma, o Ministério, depois, inflacionar os resultados. Tu tens um e o Ministério passa [a tua nota] para quatro ou para cinco, para os resultados serem bons. Eu não queria acreditar no que estava a ouvir. Eu disse: “Desculpe, explique lá isso outra vez?” E o que é que eles me explicaram... Houve um ano em que os resultados foram publicados e os alunos reagiram, porque o número de chumbos era muito alto. Reagiram e até acho que queimaram escolas. E então o que é que se fez? [Fizeram-se] novos exames e, então, os resultados foram todos muito mais positivos. E, a partir daí, optou-se por essa política. Eu deitei as mãos à cabeça... “Mas vocês têm noção do que estamos a fazer ao país? Vocês têm noção da gravidade disto? ... E voltou-se a fazer a mesma coisa nesse ano... E este ano eu acredito que se voltou a fazer outra vez, porque

os resultados são mais que bons... Portanto, essa é outra questão que me preocupa muito, muito mesmo... É que os miúdos avançam com estas lacunas todas... Isto tem uma implicação muito grande na sustentabilidade do país...

**9. Considera que a matriz curricular e os documentos estruturantes desenvolvidos (programas, manuais e guias...) para os currículos do 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário geral se encontram ajustados ao contexto e ao público a que se destinam?**

Eu tive contacto com as equipas, nomeadamente de Aveiro, que estiveram nos currículos. Eu vi os livros. Fiquei satisfeita, na altura, porque, de facto, estavam ajustados aqui à realidade. Já não davam como exemplos elefantes ou comboios, mas davam como exemplos coisas da terra, fotografias locais. Depois, tinham as traduções em tétum, ao lado... o que também ajuda... facilita. Mas, não vi nenhum desses livros em uso. Vi muito poucos... Aliás, o que eu mais vi, por essas escolas fora, foi falta de material.

E, mesmo se há bibliotecas, [essas] não estão acessíveis aos alunos... Isso foi outra coisa que me chocou. Eu visitei uma escola [que] tinha uma biblioteca, uma sala toda organizada, limpinha... E eu fiquei tão contente... Depois pensei “Mas espera lá, por que é que isto está tão limpinho?”, “Está fechada à chave.”, “Mas... e os alunos?”, “Se estiver aberta, os alunos estragam tudo!”

Manuais dentro das salas de aula, eu não vi. Mas em termos de linguagem, daquilo que eu vi [nos manuais elaborados], gostei. Comparado com o que havia antes... livros que falavam da neve, das cerejas, dos comboios, do hipopótamo... O “H” era sempre [ensinado] com o hipopótamo. Ora, perguntas o que é um hipopótamo, ninguém sabe o que é um hipopótamo? Não existem nem aqui, nem aqui na região.

**10. Na sua opinião, o apoio dos parceiros de desenvolvimento sempre esteve alinhado com as prioridades nacionais? Porquê?**

Não... Não... Não... A cooperação com o Ministério da Educação é enorme, só que cada um faz o que acha que tem de fazer. O programa *Halimar* com a Nova Zelândia... *Halimar*, *Halimar*, do Pré-escolar. Portanto... estava na altura de ser revisto... não chegou a ser revisto... não o queriam rever comigo, evidentemente... E estavam,

portanto, a trabalhar com o Banco Mundial para abrir a formação de professores para o pré-escolar, com uma universidade australiana, em tétum e em inglês. Quando nós pedimos para ser feita com a UNTL, com a UNTL a liderar o processo... e a UNTL [optou] por uma universidade portuguesa, o Minho, com o apoio do Professor Pacheco, um nome de referência em Portugal nesta área, o Banco Mundial e as cooperações australiana e neozelandesa retiraram o apoio. Não financiaram... Não financiaram e, acho que, não executaram esse dinheiro até agora. Mas pronto, eu fiquei muito confusa com a cooperação. De facto, pareceu-me, esta foi a minha sensação naqueles nove meses, pareceu-me haver muitas quintas dentro do Ministério... Eu cheguei a passar aqui no Plaza e ver um anúncio do Ministério da Educação, sobre uma reunião promovida pelas cooperações australiana e neozelandesa com inspetores escolares dos vários municípios, sem nós termos qualquer conhecimento sobre o que é que se estava a passar. Portanto, pareceu-me que cada um era dono da sua quinta. E isso pareceu-me errado. A cooperação é importante, é fundamental... E nós não temos de cooperar só com Portugal, nem só com a Austrália... A união de esforços é boa e saudável, mas tem de ser coordenada... E quem tem de a orientar somos nós, ponto. Cá na minha casa mando eu e quando vou a tua casa sou visita e faço o que tu me dizes. Se me dizes para tirar os sapatos à porta, eu tiro. Se me dizes para entrar com os sapatos, eu entro. Para mim é essa a imagem.

Agora, para mim houve uma situação que foi muito positiva e que continua até agora... a dos Estados Unidos, do *Peace Corps*, procurada por mim, porque eles têm um projeto de voluntariado muito interessante. Eles colocam voluntários nos vários municípios, em várias áreas... Eles trabalham muito na área na agricultura, do desenvolvimento económico... Estão a apostar muito no desenvolvimento económico e na sustentabilidade dos pequenos projetos... Trabalham com as comunidades... E queriam aumentar o ensino da língua inglesa, no nível secundário... Ora, eu achei isso muito interessante, porque, em primeiro lugar, nós queremos ser um país membro da ASEAN, portanto temos de desenvolver as capacidades em língua inglesa, já que a língua oficial da ASEAN é a língua inglesa. Segundo, há muitas oportunidades de bolsas de estudo [para] a Nova Zelândia, a Austrália, os Estados Unidos, as Filipinas... e tem de se dominar o inglês. Ora, aqui em Díli tem-se acesso a tudo. Há a LELI que dá cursos, desde que se possa pagar... Tem-se acesso a muitas escolas internacionais. Nos municípios a acessibilidade [a escolas de línguas] é muito reduzida. Então, na altura, eu pensei “ter voluntários americanos, que são jovens, nas comunidades, inseridos

numa escola secundária como professor de inglês e a trabalhar com um professor timorense, diretamente com aquelas crianças, ia ter um impacto fantástico!” Não só em termos culturais, o que é bom para abrir as mentes, mas no ensino da própria língua, no nível secundário... para, depois, alargar os seus horizontes. E avançou... Há umas semanas atrás, estive com uma senhora da embaixada e perguntei-lhe. Ela disse que já tinham voluntários no terreno e que estão a avançar. Portanto, [este projeto] foi feito em coordenação com o Ministério. Foi o Ministério que disse os termos, eu nomeei um ponto de ligação para ir às escolas... Tudo feito em estreita coordenação e com a liderança do Ministério, não com um diretor ou com outro... Porque se há uma liderança é por aí que tem de se começar... Eu acho que esse é um projeto interessante e que tem pernas para andar. E [tem] um impacto... Desconcentrar Díli, sair do [local] onde estão as oportunidades todas e criar espaço para emergirem mentes extraordinárias, que, tenho a certeza, estão por todo país, mas acabam por não ter espaço para se [evidenciarem].

Mas ainda há uma coisa que eu quero salientar. Para mim, o melhor projeto de cooperação na área da educação é o projeto CAFE, embora não esteja... não estivesse, na altura em que eu trabalhei com eles, a ser maximizado nas suas vertentes todas. Os CAFE começaram por ser as Escolas de Referência... Depois mudou para CAFE, Centros de Aprendizagem e Formação Escolar. Porquê? Os professores que vêm para uma escola CAFE têm também a vertente de dar formação a professores timorenses... E esses não têm de ser apenas o seu par pedagógico (com quem eles já trabalham todos os dias). Portanto, eu vi muitos problemas... Em primeiro lugar, em relação aos pares pedagógicos, ora porque os salários eram muito baixos (do par pedagógico timorense), ora porque não havia incentivos... Uma série de questões. Mas, depois, também não vi que eles maximizassem todas as vertentes... Embora se fizesse... Eu sei que no Oecusse se fazia... Os professores tinham uma carrinha e durante os fins de semana iam dar formação a outras escolas. Ora, isso poderia ser ainda mais otimizado, não é... esse sistema. Depois, o projeto estava sempre com problemas... Ou era atrasos no financiamento ou atrasos na chegada dos professores... anualmente, o que encurtava muito o ano letivo dos alunos. Mas, mesmo assim, olhando para os resultados dos exames nacionais, os melhores alunos vêm sempre de escolas dos CAFE. Das escolas CAFE e das escolas católicas... É onde há mais rigor e mais disciplina. A integração dos professores nas comunidades escolares com os alunos... O trabalho é interessantíssimo... Eu sei que, por exemplo, em Aileu há alunos que iniciaram este ano



o secundário. Portanto, há várias escolas CAFE que já iniciaram o ensino secundário. Não todas, mas algumas. E há alunos do secundário que estão, em Aileu, a dar explicações, nos tempos livres, a miúdos das escolas locais, mais novos. Isto é o retorno... isto é o retorno. O retorno não se faz em dinheiro, mas faz-se... E é isto que é importantíssimo... É fundamental! E há exemplos fantásticos de outras escolas com os alunos dos CAFE. Sei que há também um professor, que acho que está em Same, de ciências, que ganhou um prémio... um prémio internacional de ciência e o que é que fez com os alunos e com os encarregados de educação? Com o dinheiro que ele vai receber, ou que já recebeu do prémio, ele queria levar os miúdos a um centro qualquer... A um centro enorme de ciência em Bruxelas, se não me engano... na Europa. Mas, como o dinheiro não era suficiente, houve aquela interação toda com os encarregados de educação para todos eles contribuírem. Este professor costuma, igualmente, fazer, com frequência, videochamadas... Aulas através de videoconferência, com os seus próprios meios, com cientistas e com aqueles miúdos ali de Same. Já viu a experiência que proporciona a estas crianças?! É fantástico! Para mim, [o CAFE] é o melhor projeto.

O chefe do VII Governo, o Primeiro-Ministro, deu-nos indicações de que a intenção do Ministério seria alargar os CAFE aos postos administrativos. São 65. Não sem antes se fazer uma avaliação, externa e independente, do projeto, para ver o que estava a funcionar na sua implementação, mal... corrigir... E então, depois, implementar uma coisa em condições. Mas a intenção, de facto, era estendê-lo aos postos administrativos para criar mais, dar mais espaço... Uma coisa que o Primeiro-Ministro me disse e que ficou aqui na minha cabeça e me acompanhou durante aqueles nove meses foi que “em todos os países do mundo há uma elite política, mas essa elite não tem de vir só dos filhos da elite, portanto é preciso preparar as condições e o espaço para que novos líderes possam surgir”...

Mas voltando um bocadinho atrás, Timor tem muitos parceiros de desenvolvimento... Tem demais... Se o apoio desses parceiros estivesse alinhado com as prioridades do Governo estaríamos num patamar completamente diferente. Se tivéssemos tido, desde o início, seriedade em apostar em políticas da educação corretas, ter [tido] a coragem de as implementar e ter [tido] a coragem de sermos nós a liderar o processo... Isso, para mim, teria feito toda a diferença e hoje estaríamos num patamar completamente diferente em termos de recursos humanos. Já se passaram vinte anos... Porque depois veja, ontem assinou-se o tal acordo para capacitar os professores em língua portuguesa,

mas estamos a capacitar professores que, para já, precisavam de ser reciclados... Portanto, continuamos a insistir no mesmo...

E... eu mandei-lhe o anúncio da abertura de vagas para assessores nacionais, para preparar os materiais de formação para o pré-escolar... E, então, quais são os requisitos? [Um deles é a] capacidade de comunicar e escrever excelente em língua tétum. Mais nada... Mais nada... Só tétum. Não percebo! Como é que nós, em termos de discurso, temos o discurso correto, mas, na prática, não é correto. Fazemos uma coisa diferente. Outra coisa que nós tínhamos no projeto, e esse era um bocadinho meu, pessoal, era a implementação de um plano de leitura nacional. Houve uma altura em que eu fui a Moçambique, para uma conferência, e aproveitei para visitar a Escola Portuguesa de Moçambique, porque eu sei que eles têm um plano... Aliás, foi o Presidente do Camões ou o Vice-Presidente do Camões que me deu essa dica, quando eu lhes falei do plano de leitura nacional e porque eles o implementaram em Moçambique e trabalharam com escolas locais. Eu visitei a Escola Portuguesa de Moçambique e falei com os professores envolvidos diretamente no plano nacional de leitura. E era um projeto que nós também queríamos implementar, porque, de facto, o país não tem hábitos de leitura, não tem material acessível a todos os níveis... fora de Díli... e, então, pretendíamos apostar muito na produção de livros bilingues, português e tétum, com muita cor... Eu trouxe uma coleção dos livros de Moçambique... E aquilo chama muito a atenção, porque tem muita cor... as cores da terra. Moçambique é uma terra vibrante... O laranja, o castanho, o vermelho, o preto... e com as imagens todas muito locais... os animais... as pessoas não têm o cabelo loiro e a pele branca... Portanto, era um projeto que nós tínhamos no VII Governo e enfim...

Outra coisa que eu acho que é importante dizer, é que, durante o VII Governo, durante aqueles nove meses, a nossa bíblia básica de orientação foram os resultados e todas as recomendações deixadas no 3.º Congresso da Educação. Portanto, nós usámos isso como base para nos orientar na implementação de toda a política que tínhamos para a educação.

**11. Na sua perspetiva, quais são os maiores desafios que atualmente se colocam ao sistema educativo timorense?**

Uma política correta e com uma orientação clara, muito clara. A necessidade urgente da reciclagem dos professores... E é basicamente isso... ter uma política correta, ter um currículo correto, abrangente e coerente nos níveis todos.

Eu discordo completamente da necessidade da progressão linguística no ensino... Discordo completamente. E posso dar exemplos. A Escola Portuguesa... Nem sei que nome lhe hei de dar... Mas se for a ver, as crianças inscritas na Escola Portuguesa são, na maioria, timorenses. São timorenses que não aprendem em progressão linguística. E, nos primeiros anos da Escola Portuguesa, quando começou a haver um quadro de honra, só havia portugueses no quadro de honra. Hoje, está cheio de timorenses. Porque iniciam o pré-escolar em português... A Escola Portuguesa já admite meninos com três anos de idade... Têm três anos de preparação em língua portuguesa, naquela idade em que o cérebro ainda funciona como uma esponja, absorve... Portanto, é uma idade crucial para se começar a introduzir conhecimentos... Não se vai ensinar a ler e a escrever, mas vai-se começar a trabalhar ideias, conceitos em língua portuguesa... E a taxa de sucesso na Escola Portuguesa é enorme e temos exemplos de miúdos que saíram dali e que se deram muito bem, tanto em universidades portuguesas como de outros países. Porque eles não ficam condicionados a Portugal e têm formação para ir para qualquer outro país continuar os seus estudos. Isso é muito importante...

## ANEXO 4

### Divisão Administrativa da República Democrática de Timor-Leste



Fonte: Recuperado de [https://www.wikiwand.com/pt/Munic%C3%ADpios\\_de\\_Timor-Leste](https://www.wikiwand.com/pt/Munic%C3%ADpios_de_Timor-Leste)  
[Consultado em março, 12, 2020]

## ANEXO 5

### Percepções dos decisores políticos: Desafios do atual sistema educativo – Cobertura de subcategorias

Cor	Nome do doc.	Código	Área	Cobertura %
●	E1	Políticas Educacionais	268	12,41
●	E1	Ação Governativa\Atenção política	123	5,70
●	E1	Ação Governativa\Orçamento	297	13,76
●	E1	Ação Governativa\Reconhecimento da importância da educação	366	16,95
●	E1	Ação Governativa	788	36,50
●	E1	Condicionalismos à qualidade da educação\Falta de materiais/infraestruturas	185	8,57
●	E1	Condicionalismos à qualidade da educação\Inconsistência das políticas	462	21,40
●	E1	Condicionalismos à qualidade da educação	752	34,83
●	E1	Políticas Educacionais\Ajuste da oferta formativa ao mercado de trabalho	268	12,41
●	E1	Ação Governativa\Atenção política	340	15,75
●	E2	Condicionalismos à qualidade da educação\Qualidade das infraestruturas	114	3,84
●	E2	Condicionalismos à qualidade da educação\Falta de materiais/infraestruturas	80	2,70
●	E2	Condicionalismos à qualidade da educação	848	28,59
●	E2	Políticas Educacionais\Línguas de instrução	205	6,91
●	E2	Políticas Educacionais	227	7,65
●	E2	Políticas Educacionais\Merenda escolar	110	3,71
●	E2	Políticas Educacionais	243	8,19
●	E3	Ação Governativa\Reconhecimento da importância da educação	384	9,96
●	E3	Políticas Educacionais\Formação dos docentes	496	12,86
●	E3	Políticas Educacionais\Valorização da carreira docente	490	12,71
●	E3	Políticas Educacionais\Formação dos recursos humanos afetos à educação	702	18,21
●	E3	Políticas Educacionais\Línguas de instrução	308	7,99
●	E3	Políticas Educacionais	2000	51,87
●	E3	Ação Governativa	481	12,47
●	E3	Ação Governativa\Reconhecimento da importância da educação	329	8,53
●	E4	Políticas Educacionais	199	29,92
●	E4	Ação Governativa	460	69,17
●	E4	Ação Governativa\Reconhecimento da importância da educação	263	39,55
●	E4	Ação Governativa\Reconhecimento da importância da educação	99	14,89

●	E5	Ação Governativa	437	19,88
●	E5	Ação Governativa\Atenção política	167	7,60
●	E5	Ação Governativa\Orçamento	166	7,55
●	E5	Ação Governativa\Reconhecimento da importância da educação	61	2,78
●	E5	Ação Governativa	229	10,42
●	E5	Condicionalismos à qualidade da educação\Qualidade das infraestruturas	124	5,64
●	E5	Condicionalismos à qualidade da educação\Formação científica e pedagógica dos docentes	136	6,19
●	E5	Condicionalismos à qualidade da educação	261	11,87
●	E5	Condicionalismos à qualidade da educação\Formação científica e pedagógica dos docentes	98	4,46
●	E5	Políticas Educacionais\Ajuste da oferta formativa ao mercado de trabalho	227	10,33
●	E5	Políticas Educacionais	486	22,11
●	E5	Condicionalismos à qualidade da educação	207	9,42
●	E5	Políticas Educacionais\Formação dos docentes	231	10,51
●	E5	Ação Governativa\Reconhecimento da importância da educação	720	32,76
●	E6	Condicionalismos à qualidade da educação\Formação científica e pedagógica dos docentes	54	3,65
●	E6	Políticas Educacionais	1357	91,75
●	E6	Políticas Educacionais\Línguas de instrução	914	61,80
●	E6	Políticas Educacionais\Currículo	115	7,78

## ANEXO 6


### Contributo dos parceiros de desenvolvimento na educação Timor-Leste – 2015<sup>154</sup>

Educação Pré-Escolar	Parceiro	Programa(s)/Projeto(s)
	Nova Zelandia – HANDS	HANDS: Halimar, Aprende no Deskobre; Susesu
	Mary MacKillop Institute Becora - Teacher training Pre-school	Teacher training Pre- school
	World Vision – ECD	Early Childhood Care and Development (Edukasaun ba Labarik Otas Sedu)
	UNICEF	Pre-school learning
		WASH in schools
Ensino Básico	Plan International	Early Childhood Care and Development
	Australia - ETELP – Timor-Leste English Language Program (Indonesia Australia Language Foundation)	ETELP – Timor-Leste English Language Program (Indonesia Australia Language Foundation)
	Australia - Education Capacity Building (ICFP – Catholic Teachers’ College, Baucau)	Education Capacity Building (ICFP – Catholic Teachers’ College, Baucau)
	Australia - Mother Tongue Based – Multilingual Education (UNESCO National Commission)	Mother Tongue Based – Multilingual Education (UNESCO National Commission)
	UNESCO Comissão Nacional – Educação Multilingue e Programa de Ciências	EDUCAÇÃO: Educação Multilingue Baseado nas Línguas Maternas
		Ciências Naturais
		Ciências Sociais
		Gestão Organizacional
		Cultura
	Portugal – Projeto Escolas de Referência	Projeto Escolas de Referência
	Portugal - Projeto de Formação Inicial e Contínua de Professores (PFICP)	Projeto de Formação Inicial e Contínua de Professores (PFICP)
	Portugal – Rede de Docência de Língua Portuguesa	Rede de Docência de Língua Portuguesa
	Brasil – PQLP	Projeto: Formação inicial e continuada dos docentes
	Brasil – TV Educação	TV Educação
	UNICEF	Quality Basic Education
		WASH in schools
	Banco Mundial	Improving the Quality of Education: Programmatic Approach
	Mary MacKillop Institute-Becora - Teacher training Basic school- cycle 1 and cycle 2	Teacher training Basic school- cycle 1 and cycle 2

<sup>154</sup> Quadro elaborado a partir do documento *Contributo dos parceiros de desenvolvimento*, disponível em linha, em <http://www.moe.gov.tl/?q=ACETL>

## ANEXO 7

Diploma Ministerial n.º 1/2007/MEC de 13 de março



*Sexta-Feira, 23 de Março de 2007*

*Série II, N.º 6*

# JORNAL da REPÚBLICA

**\$ 0.25**

**PUBLICAÇÃO OFICIAL DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR - LESTE**

### SUMÁRIO

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA :**

**Despacho Ministerial n.º 01/2007/MEC de 13 de Março**  
Implementação do Novo Currículo do Ensino Primário.....532

**Despacho Ministerial n.º 02/2007/MEC de 14 de Março**  
Atribuição de Graus Académicos aos Graduandos da UNTL.....532

**MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL :**

**Despacho n.º 03/ 2007 / MAE De 22 de Março.....533**

**Despacho n.º 04/ 2007 / MAE De 22 de Março.....533**

**Despacho n.º 05/ 2007 / MAE De 22 de Março.....534**

**Despacho n.º 06/ 2007 / MAE De 22 de Março.....534**

**Despacho n.º 07/ 2007 / MAE De 22 de Março.....534**

**Despacho n.º 08/ 2007 / MAE De 22 de Março.....535**

**MINISTÉRIO DA SAÚDE :**

**Despacho N.º 01/2007/HGC/VPM-MS**  
Prorrogação da delegação de competências ao Vice-Ministro da Saúde.....535

24.º do Decreto-Lei n.º 13/2006, de 9 de Agosto, conjugado com o disposto nas alíneas e) do art. 3.º e ponto 2, al. c) do art. 6.º do Decreto-Lei n.º 21/2006, de 22 de Novembro, determino:

1. Cancelar a Implementação Faseada do Currículo do Ensino Primário actualmente em vigor a partir deste fim de ano lectivo;
2. Proceder à implementação acelerada, a partir do próximo ano lectivo 2007/2008, do novo Currículo do Ensino Primário;
3. O presente despacho entra em vigor imediatamente após a sua publicação.

Publique-se,

**Rosária Maria Corte-Real**

**Despacho Ministerial n.º 01/2007/MEC**

**de 13 de Março**

**Implementação do Novo Currículo do Ensino Primário**

Tendo a Direcção Nacional do Currículo para a Educação Primária proposto três cenários relativo à implementação do novo Currículo do Ensino Primário;

Tendo o Conselho Directivo do MEC discutido e aprovado, no dia 5 (cinco) de Dezembro de 2006, a implementação acelerada do Novo Currículo do Ensino Primário em todas as classes e em todas as Escolas em Timor-Leste, a partir de Setembro de 2007;

Considerando a importância de implementar este currículo que vai simplificar e unificar o planeamento e desenvolvimento de actividades realizadas nas escolas do 1º ao 6º ano, em todas as escolas de Timor-Leste;

Assim, no uso das competências próprias previstas no art.

**Despacho n.º 02/2007/MEC**

**de 14 de Março**

**Atribuição de Graus Académicos aos Graduandos da UNTL**

Tendo a Universidade Nacional Timor Lorosa'e sido legalmente criada pelo Decreto-Lei n.º 21/2006, de 22 de Novembro, Orgânica do MEC, como uma Instituição Académica de Ensino Técnico e Superior, cuja finalidade é a formação humana, cultural, científica, ética e técnica, que confere graus académicos, bem como certificados e diplomas no âmbito de suas actividades;

Tendo em conta que embora estabelecida legalmente a UNTL, os seus estatutos ainda não foram submetidos para aprovação do Conselho de Ministros;

Considerando a importância de atribuir graus académicos a todos os graduandos da UNTL, que tenham terminado os seus estudos nessa instituição desde Outubro de 2003 até ao ano lectivo transacto (2005-2006), permitindo-lhes assim os seus enquadramentos na vida profissional;



## ANEXO 8

Percepções dos decisores políticos: Mandato e 1.ª reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB – Cobertura de subcategorias

Cor	Nome do doc.	Código	Área	Cobertura %
●	E3	Mandato\Nomeação política	673	5,75
●	E3	Mandato\Desafios do mandato	311	2,66
●	E3	Mandato\Desafios do mandato	1545	13,21
●	E3	Mandato\Políticas educacionais empreendidas	424	3,62
●	E3	Mandato\Políticas educacionais empreendidas	363	3,10
●	E3	Mandato\Políticas educacionais empreendidas	968	8,27
●	E3	Mandato\Políticas educacionais empreendidas	571	4,88
●	E3	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais	88	0,75
●	E3	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais	259	2,21
●	E3	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais	458	3,91
●	E3	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais	438	3,74
●	E3	Mandato\Políticas educacionais empreendidas	342	2,92
●	E3	Mandato\Políticas educacionais empreendidas	732	6,26
●	E2	Mandato\Nomeação política	294	3,28
●	E2	Mandato\Nomeação política	57	0,64
●	E2	Mandato\Desafios do mandato	329	3,67
●	E2	Mandato\Políticas educacionais empreendidas	130	1,45
●	E2	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais	114	1,27
●	E2	Mandato\Políticas educacionais empreendidas	223	2,49
●	E2	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais	265	2,96
●	E2	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais	110	1,23
●	E2	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais	134	1,49
●	E2	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais	164	1,83
●	E2	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais	113	1,26
●	E2	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais	116	1,29
●	E2	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais	584	6,51
●	E2	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais	298	3,32
●	E2	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais	520	5,80
●	E2	1.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Desenho da medida	78	0,87
●	E2	1.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Apoio dos parceiros de desenvolvimento	52	0,58
●	E2	1.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	215	2,40
●	E2	1.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	164	1,83
●	E2	Mandato\Nomeação política	282	3,15

●	E2	Mandato\Desafios do mandato	67	0,75
●	E2	Mandato\Nomeação política	418	4,66
●	E2	Mandato\Desafios do mandato	241	2,69
●	E1	Mandato\Nomeação política	140	0,99
●	E1	Mandato\Desafios do mandato	278	1,96
●	E1	Mandato\Políticas educacionais empreendidas	370	2,60
●	E1	Mandato\Políticas educacionais empreendidas	827	5,82
●	E1	Mandato\Políticas educacionais empreendidas	450	3,17
●	E1	Mandato\Políticas educacionais empreendidas	428	3,01
●	E1	Mandato\Políticas educacionais empreendidas	248	1,75
●	E1	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais	441	3,10
●	E1	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais	435	3,06
●	E1	Mandato\Desafios do mandato	861	6,06
●	E1	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais	240	1,69
●	E1	1.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Desenho da medida	253	1,78
●	E1	1.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Apoio dos parceiros de desenvolvimento	63	0,44
●	E1	1.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Apoio dos parceiros de desenvolvimento	34	0,24
●	E1	1.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Adequação da matriz e dos documentos estruturantes	331	2,33
●	E1	1.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Adequação da matriz e dos documentos estruturantes	188	1,32
●	E1	1.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	228	1,60
●	E1	1.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Implementação da medida	238	1,68
●	E3	1.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Adequação da matriz e dos documentos estruturantes	29	0,25
●	E3	1.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Implementação da medida	213	1,82
●	E3	1.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	128	1,09
●	E2	1.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Impacto da medida nos restantes ciclos de ensino	596	6,65
●	E1	1.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Impacto da medida nos restantes ciclos de ensino	559	3,93
●	E3	1.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Impacto da medida nos restantes ciclos de ensino	112	0,96
●	E3	1.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Avaliação da medida	171	1,46
●	E1	1.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Agendamento da medida	343	2,41
●	E1	1.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Impacto da medida nos restantes ciclos de ensino	238	1,68
●	E2	1.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Agendamento da medida	190	2,12


## ANEXO 9

### Percepções dos decisores políticos: Ação da CID – Cobertura de subcategorias

Cor	Nome do doc.	Código	Área	Cobertura %
●	E3'	Ação da CID\Resposta às necessidades identificadas pelos Governos	455	25,35
●	E3'	Ação da CID\Resposta às necessidades identificadas pelos Governos	122	6,80
●	E3'	Ação da CID\Definição conjunta do âmbito das intervenções da CID	353	19,67
●	E3'	Ação da CID\Cumprimento, pela CID, dos compromissos assumidos	304	16,94
●	E3'	Ação da CID\Resposta às necessidades identificadas pelos Governos	162	9,03
●	E1'	Ação da CID\Resposta às necessidades identificadas pelos Governos	70	1,64
●	E1'	Ação da CID\Intromissão da CID nas políticas educativas de TL	1315	30,87
●	E2'	Ação da CID\Resposta às necessidades identificadas pelos Governos	297	40,41
●	E2'	Ação da CID\Definição conjunta do âmbito das intervenções da CID	284	38,64
●	E1'	Ação da CID\Definição, pela CID, do teor das intervenções	203	4,77
●	E1'	Ação da CID\Intromissão da CID nas políticas educativas de TL	337	7,91
●	E2'	Ação da CID\Coordenação das intervenções pelos atores da CID	144	19,59
●	E1'	Ação da CID\Intromissão da CID nas políticas educativas de TL	223	5,23
●	E1'	Ação da CID\Coordenação das intervenções pelos atores da CID	220	5,16

## ANEXO 10

Decreto-Lei n.º 4/2015 de 14 de janeiro



Quarta-Feira, 14 de Janeiro de 2015

Série I, N.º 2

# JORNAL da REPÚBLICA

PUBLICAÇÃO OFICIAL DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR - LESTE

§ 2.50

### SUMÁRIO

**GOVERNO:**

**Decreto-Lei N.º 1/2015 de 14 de Janeiro**  
Fundo Especial de Desenvolvimento ..... 7720

**Decreto-Lei N.º 2/2015 de 14 de Janeiro**  
Sobre a criação de um Conselho para a Delimitação  
Definitiva das Fronteiras Marítimas ..... 7724

**Decreto-Lei N.º 3/2015 de 14 de Janeiro**  
Aprova o Currículo Nacional de Base da Educação Pre-  
Escolar ..... 7728

**Decreto-Lei N.º 4/2015 de 14 de Janeiro**  
Aprova o Currículo Nacional de Base do Primeiro e Segundo  
Ciclos do Ensino Básico ..... 7736

**Decreto do Governo N.º 2/2015 de 14 de Janeiro**  
Aprova os subsídios académicos, bónus de chefia e  
complementos extraordinários do pessoal docente da  
Universidade Nacional Timor Lorosa'e - UNTL ..... 7745

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA:**

**Diploma Ministerial n.º 1/2015 de 14 de Janeiro**  
Determina a entrada em funcionamento da Polícia  
Científica de Investigação Criminal e o respectivo regime  
de transição ..... 7748

**Diploma Ministerial N.º 2/2015 de 14 de Janeiro**  
Primeira Alteração do Diploma Ministerial N.º 29/2012, de 3  
de Outubro (Aprova o quadro de pessoal dos Serviços de  
Apoio dos Tribunais) ..... 7749

**MINISTÉRIO DA SAÚDE:**

**Diploma Ministerial n.º 3/2015 de 14 de Janeiro**  
Regulamenta os Regimes de Chamada e de  
Disponibilidade ..... 7755

**DECRETO-LEI N.º 1/2015**  
**de 14 de Janeiro**

**FUNDO ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO**

No seguimento da entrada em vigor da Lei n.º 3/2014, de 18 de Junho, que Cria a Região Administrativa Especial de Oe-cusse Ambeno e estabelece a zona Especial de Economia Social de Mercado surge a necessidade criar o Fundo Especial de Desenvolvimento da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno no âmbito do quadro institucional da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno e do estabelecimento da Zona Especial de Economia Social de Mercado de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro.

Este Fundo destina-se a financiar a implementação de um conjunto de projetos e planos de desenvolvimento na Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno, bem como da Zona Especial de Economia Social de Mercado de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro.

O Fundo atende às necessidade de financiamento de projectos estratégicos plurianuais de carácter social e económico tanto na parcela territorial da Região de Oe-Cusse Ambeno, como pessoa colectiva de base territorial distinta do Estado, enquanto implementação nesta de uma economia social de mercado, como na parcela territorial de Ataúro, polo complementar de desenvolvimento, abrangida pelo programa da implementação da economia social de mercado, o que conduz a que ambas as parcelas territoriais estejam qualificadas por lei como Zonas Especiais de Economia Social de Mercado, presentemente numa fase de Projecto Piloto.

Pretende-se, com o Fundo Especial de Desenvolvimento, permitir que o Estado e a Região financiem projectos na Região de Oe-Cusse Ambeno e no Ataúro, que se enquadrem na política e nos programas de implementação da Zona Especial de Economia Social de Mercado de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro, bem como assegurar que esse financiamento de realize de forma eficiente, segura e transparente.

Assim,

O Governo decreta, nos termos da alínea e) e o) do número 1 e 3 do artigo 115.º da Constituição da República, para valer como lei, o seguinte:

Página 7720

**DECRETO –LEI N.º 4/2015**

**de 14 de Janeiro**

**APROVA O CURRÍCULO NACIONAL DE BASE DO  
PRIMEIRO E SEGUNDO CICLOS DO ENSINO  
BÁSICO**

A educação representa um fator determinante para o futuro do País, sendo através de uma educação de qualidade que poderão ser alcançadas as aspirações de uma sociedade, do Estado e da nação.

A Lei n.º 14/2008 de 29 de Outubro, que aprovou a Lei de Bases da Educação, dotou Timor-Leste de um enquadramento para uma educação de qualidade. O currículo, representando ao mesmo tempo o conteúdo e o modo de ensinar, mostra-se como o instrumento principal de implementação dos objetivos do primeiro e segundo ciclos previstos na Lei de Base.

Constituindo preocupação do V Governo Constitucional assegurar o sucesso escolar e a melhoria da qualidade do ensino, no âmbito de seu dever de garantir o direito 'a educação consagrada na Constituição da República Democrática de Timor-Leste e em tratados internacionais de direitos humanos, torna-se necessário desenvolver um currículo nacional de base para o primeiro e segundo ciclos do Ensino Básico que seja inclusivo, relevante no contexto nacional, centrado no aluno, e que tenha a habilidade de apoiar no desenvolvimento pleno das suas capacidades e na sua participação ativa na comunidade local e nacional da qual pertence. Para tal, o currículo nacional de base centra-se principalmente nas habilidades relacionadas as dimensões cognitiva, a psicomotora, a social e a afetiva.

Apesar de esforços realizados para implementar uma educação de qualidade, a realidade demonstra um baixo aproveitamento escolar e um nível de conhecimento adquirido na escola básica insuficiente. Muitas crianças terminam a educação básica sem a capacidade de ter um pensamento crítico, o que limita a sua capacidade para atuar como verdadeiros autores de mudanças na sociedade timorense. A falta de relevância do que se aprende para a vida diária contribui para uma elevada taxa de abandono escolar. A qualidade dos docentes, apesar do progresso registado nos últimos anos, ainda é insuficiente para garantir uma educação de qualidade uniforme em todo o território nacional. Esta realidade, juntamente com a dificuldade do Governo de dar apoio de forma regular aos professores cria reais desafios para a implementação correta do atual currículo e materiais de apoio.

Com isto, de acordo com os parâmetros determinados no Plano Estratégico Nacional da Educação 2011-2030, o Governo vem, através deste diploma, aprovar um currículo nacional de base que inclui as diretrizes gerais dos componentes curriculares e um programa curricular detalhado, organizado de forma clara, que identifica os resultados de aprendizagem esperados, indicadores de desempenho, assim como o conjunto de planos de ensino necessários para implementar o conteúdo dos componentes curriculares.

A autonomia de ensinar e aprender é garantida com a

possibilidade dos estabelecimentos de ensino desenvolverem componentes curriculares complementares ao currículo nacional de base.

Até ao presente decreto-lei, não se tinha dado a necessária atenção, dentro do programa curricular, 'a realidade multilingue e multicultural de Timor-Leste. Com isto, e com base em resultados positivos de projetos-piloto já implementados, o currículo nacional de base determina um sistema claro de progressão linguística, capaz de garantir um sólido conhecimento de ambas as línguas oficiais. Ainda, o reconhecimento do uso da primeira língua das crianças, quando necessário, tem o potencial de assegurar o acesso a todos 'a educação, em condições de igualdade.

No âmbito do presente diploma foi promovida pelo Ministério da Educação uma consulta pública abrangente em todo o território nacional, tendo a mesma originado um conjunto vasto de contributos relevantes.

Foram ouvidos diversos órgãos públicos, incluindo o Ministério da Solidariedade Social, Ministério da Agricultura e Pescas, Ministério da Saúde, Universidade Timor-Lorosa'e, Instituto Nacional de Linguística e um número representativo de estabelecimentos de ensino públicos e organizações da sociedade civil.

Assim,

O Governo decreta, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 115.º e da alínea d) do artigo 116.º da Constituição da República, conjugado com o disposto no n.º 6 do artigo 13.º, no artigo 35.º e artigo 62.º da Lei n.º 14/2008 de 29 de Outubro, para valer como Lei, o seguinte:

**CAPÍTULO I  
DISPOSIÇÕES GERAIS**

**Artigo 1.º  
Objeto**

O presente diploma estabelece os princípios orientadores, a organização e gestão do currículo nacional de base do primeiro e segundo ciclos do Ensino Básico e os métodos e critérios de avaliação dos conhecimentos adquiridos e das capacidades desenvolvidas através da sua implementação.

**Artigo 2.º  
Âmbito de aplicação**

1. O presente diploma aplica-se aos estabelecimentos de ensino público, particular e cooperativo que integram a rede de ofertas de ensino do serviço público e que facultam o primeiro e segundo ciclos do ensino básico.
2. O presente diploma não se aplica aos demais estabelecimentos de ensino particulares e cooperativos, incluindo os que se definem como escolas internacionais, ficando os termos de aplicação do currículo nacional a estes estabelecimentos determinados de acordo com o regime jurídico da acreditação e avaliação dos estabelecimentos de ensino básico.

**Artigo 3.º**  
**Currículo**

1. Os estabelecimentos de ensino abrangidos por este diploma ficam obrigados a implementar o currículo nacional de base.
2. Para efeitos do presente diploma, entende-se por currículo nacional de base o conjunto de valores, conteúdos e objetivos que constituem a base da organização do ensino e da avaliação do desempenho dos alunos.
3. O currículo concretiza-se em planos de estudo elaborados de acordo com os programas dos componentes curriculares que formam o seu conteúdo.
4. Os conhecimentos e capacidades a adquirir e a desenvolver pelos alunos têm como referência os programas dos componentes curriculares, bem como os resultados de aprendizagem a atingir por ano de escolaridade e ciclo de ensino, homologados por despacho do membro do Governo responsável pela área da educação.
5. Os princípios orientadores, resultados de aprendizagem e a carga horária mínima das áreas de conhecimento representam o núcleo essencial do currículo nacional de base.

**Artigo 4.º**  
**Autonomia de Ensino**

1. No âmbito da sua autonomia pedagógica e organizativa, os estabelecimentos de ensino do primeiro e segundo ciclos do ensino básico podem acrescentar uma parte diversificada ao currículo nacional de base, organizar o dia escolar de modo diferente do proposto pelo membro do Governo responsável pela área da educação e modificar parte do currículo, nos termos do disposto no presente diploma.
2. Os estabelecimentos de ensino que pretendam acrescentar ao currículo nacional de base uma parte diversificada, nomeadamente componentes curriculares complementares, exigida pelas características regionais e locais da comunidade, cultura, economia e dos alunos, devem, para tal, informar o membro do Governo responsável pela área da educação.
3. Os estabelecimentos de ensino podem requerer a implementação de apenas parte do currículo, respeitado o seu núcleo essencial, tal como definido no n.º 5 do artigo anterior, devendo, para esse efeito, apresentar pedido fundamentado ao membro do Governo responsável pela área da educação até 3 meses antes do início do ano letivo.
4. A decisão relativa ao requerimento previsto no número anterior deve ter a forma escrita e deve ser fundamentada, e baseia-se numa análise global do currículo, da qualidade das alterações propostas, e sobre o cumprimento do núcleo essencial do currículo.

**Artigo 5.º**  
**Organização do ano escolar**

1. O ano escolar corresponde ao período compreendido entre o dia 1 de Janeiro e o dia 31 de Dezembro de cada ano.
2. O ano letivo é entendido como o período do ano escolar no qual são desenvolvidas as atividades escolares e corresponde a um mínimo de 225 dias efetivos.
3. Os dias efetivos do ano letivo são estabelecidos no calendário escolar e devem ser distribuídos, de forma equilibrada, por períodos determinados, intercalados por períodos de interrupção das atividades letivas, a fim de promover o sucesso escolar, garantir o direito dos alunos ao repouso e o direito dos docentes de gozo de licença anual.
4. O calendário escolar para o ano letivo seguinte é definido por diploma ministerial do membro do Governo responsável pela área da educação, devendo o mesmo ser aprovado e publicado até um mês antes do fim do ano letivo.

**Artigo 6.º**  
**Princípio orientadores**

Tendo por base os objetivos gerais do ensino básico e os objetivos específicos do primeiro e segundo ciclos do ensino básico previstos na Lei de Bases da Educação, a organização, a execução e monitorização da implementação do currículo subordinam-se aos seguintes princípios orientadores:

- a) Ligação estreita com a cultura e modo de vida locais;
- b) Desenvolvimento integrado da pessoa;
- c) Ensino e aprendizagem de qualidade.

**Artigo 7.º**  
**Ligação estreita com a cultura e modo de vida locais**

1. O currículo nacional de base reflete o património cultural de Timor-Leste, reconhecendo os valores, costumes e tradições do país e o modo como estes contribuem para a sua diversidade cultural e linguística.
2. Tendo em vista a valorização da cultura, os alunos são motivados a compreender e apreciar os valores, costumes e tradições de Timor-Leste, enquanto principal forma de expressão cultural do povo, a reconhecer e valorizar as línguas do país e o modo de comunicação entre as pessoas, a compreender os sistemas político, social e económico do país e os seus direitos, liberdades e deveres, no âmbito de uma sociedade democrática.
3. A integração do modo de vida locais é materializada através do uso de materiais locais na implementação das atividades curriculares, e ainda pela valorização dos diversos papéis exercidos pelos membros da comunidade no âmbito do desenvolvimento local.

**Artigo 8.º**  
**Desenvolvimento integrado da pessoa**

1. O currículo nacional de base visa o desenvolvimento

integrado da pessoa e da sua capacidade de viver em comunidade e contribuir para o desenvolvimento nacional.

2. Para tal, as áreas de conhecimento incluem a educação para a participação cívica, a educação para a saúde e para o desenvolvimento sustentável, a formação ética, moral e de valores, e o respeito pela igualdade de género e diversidade presente na comunidade.
3. O conteúdo e a implementação do currículo devem garantir o respeito pelas pessoas com necessidades educativas especiais, nomeadamente aquelas que possuem dificuldades de aprendizagem ou no acesso a materiais e estruturas de ensino, e valorizar o seu contributo, preparando os alunos para atuarem como agentes promotores da inclusão de todas as pessoas na sociedade, em condições de igualdade.

#### **Artigo 9.º**

##### **Ensino e aprendizagem de qualidade**

1. O currículo promove um ensino e aprendizagem de qualidade através do conteúdo proporcionado e do método empregado para a sua implementação.
2. Os conteúdos curriculares organizam-se de forma a reconhecer e explorar a sua inter-relação, com especial atenção à integração da aprendizagem da linguagem, literacia e numeracia em todas as áreas de ensino, promovendo-se também uma visão holística e um conhecimento integrado do meio físico e social do aluno.
3. O currículo privilegia o uso de métodos centrados nos alunos, a aquisição de competências relevantes para a sua vida presente e futura, as práticas promotoras de comportamentos positivos e a participação democrática dos alunos.
4. O currículo promove ainda, com a aplicação de metodologias participativas, o sucesso escolar de todos de acordo com o nível de desenvolvimento e habilidade dos alunos, incluindo em relação àqueles com necessidades educativas especiais.

#### **CAPÍTULO II**

#### **ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DO CURRÍCULO DO PRIMEIRO E SEGUNDO CICLOS DO ENSINO BÁSICO**

##### **Secção I**

##### **Organização do Currículo**

#### **Artigo 10.º**

##### **Organização**

1. O currículo é organizado por áreas de conhecimento, nomeadamente as áreas de desenvolvimento linguístico, desenvolvimento científico e desenvolvimento pessoal, podendo cada uma destas áreas agrupar componentes curriculares relacionados.
2. Os componentes curriculares são desenvolvidos em programas específicos, que identificam os resultados de aprendizagem e os indicadores de desempenho relevantes.

3. São aprovadas as matrizes curriculares do primeiro e segundo ciclos do ensino básico constantes dos anexos I e II do presente diploma, e que dele faz parte integrante.

4. As matrizes curriculares do primeiro e segundo ciclos do ensino básico integram:

- a) Áreas de conhecimento e componentes curriculares relevantes para cada área;
- b) Carga horária semanal mínima de cada uma das áreas de conhecimento e seus componentes curriculares;
- c) Carga horária total mínima a cumprir no ano letivo;
- d) Carga horária global mínima por ciclo.

#### **Artigo 11.º**

##### **Desenvolvimento linguístico**

1. O desenvolvimento linguístico tem por base o desenvolvimento inicial das capacidades de expressão e interpretação, dentro de uma perspetiva particularmente oral, prosseguindo para o desenvolvimento da leitura e escrita, de modo a fortalecer a fluência e confiança para uma comunicação efetiva e aprendizagem escolar com sucesso.
2. O currículo será implementado de forma a garantir, através de uma progressão linguística do Tetum ao Português, que, no final do segundo ciclo, os alunos possuem uma sólida base de literacia das duas línguas oficiais.
3. O currículo nacional, refletindo a sociedade multilíngue e multicultural timorense, reconhece o uso da primeira língua dos alunos como instrumento de acesso efetivo ao conteúdo curricular desta área de conhecimento, quando necessário.
4. A progressão linguística será facilitada pela organização de sessões para fortalecer a oralidade da língua a ser introduzida, que visam garantir uma progressão mais rápida e eficaz da primeira língua do aluno para as línguas oficiais.

#### **Artigo 12.º**

##### **Desenvolvimento científico**

1. O desenvolvimento científico visa desenvolver a capacidade de raciocínio lógico- dedutivo e o pensamento crítico e abstrato, permitindo aos alunos expressar as suas opiniões construídas a partir da exploração do mundo em seu redor.
2. O desenvolvimento científico, concretiza-se especialmente:
  - a) No ensino da matemática, que, durante o primeiro ciclo foca-se no desenvolvimento do raciocínio lógico, da aquisição de técnicas para a resolução de problemas e da habilidade de pensar em termos abstratos de modo a que, no final do segundo ciclo, o aluno tenha a capacidade de questionar, criar hipóteses e encontrar respostas a questões matemáticas de maior complexidade;



b) No ensino das ciências naturais, que tem como foco inicial a aprendizagem de métodos científicos de investigação a ser aplicados, durante o segundo ciclo, ao contexto de timorense, permitindo aos alunos compreenderem melhor conceitos científicos;

c) No ensino das ciências sociais, que visa o desenvolvimento, durante o primeiro ciclo, da capacidade de participar em discussões sobre o passado recente, presente e futuro, e examinar, à luz das suas experiências, o possível impacto das suas ações pessoais nas questões sociais e do meio ambiente.

**Artigo 13.º**  
**Desenvolvimento pessoal**

1. O desenvolvimento pessoal visa fomentar a compreensão dos alunos sobre si próprios e sobre os outros, através do desenvolvimento de capacidades, atitudes e qualidades necessárias para que possam viver vidas saudáveis, produtivas e criativas.

2. O desenvolvimento pessoal concretiza-se especialmente:

a) No ensino da arte e cultura, que se inicia com a apreciação da diversidade e riqueza da herança cultural e identidade nacional, bem como com a criatividade e ligação com os outros e o ambiente que rodeia os alunos, de modo a que, no final do segundo ciclo, os alunos compreendam as artes tradicionais, as tradições e práticas relacionadas com uma vida sustentável e com a unidade comunitária e nacional;

b) No ensino sobre a saúde, que se centra no desenvolvimento e prática de atitudes e hábitos saudáveis, por parte dos alunos, da suas famílias, escolas e comunidades;

c) Na educação física, que visa dar aos alunos a oportunidade de construir atitudes positivas relativamente ao exercício físico e desporto, através do desenvolvimento das suas capacidades motoras e de coordenação, individualmente e em equipa;

d) Na educação religiosa, que se foca no ensino sobre as religiões e a diversidade religiosa do ser humano, desta forma contribuindo para a formação ética e moral do aluno e o desenvolvimento do seu espírito de tolerância.

**Artigo 14.º**  
**Dupla função da língua**

1. A língua representa uma área de conhecimento essencial do currículo e serve como instrumento para o ensino dos outros componentes do currículo.

2. A escolha da língua de instrução segue o ensino progressivo de línguas como previsto no n.º 2 do artigo 11.º, utilizando a primeira língua dos alunos como um meio de comunicação de apoio, quando necessário.

3. É garantida uma progressão gradual do Tetum ao Português,

de modo a que esta última constitua a principal língua objeto da literacia e de instrução no terceiro ciclo do ensino básico, e que, no final do ensino básico, os alunos tenham adquirido um nível semelhante de conhecimento de ambas as línguas oficiais.

4. O membro do Governo responsável pela área da educação estabelece, por diploma ministerial, diretrizes específicas para a implementação do plano de progressão linguística, a fim de assegurar uma aplicação metódica de qualidade das diferentes línguas no ensino do primeiro e segundo ciclos e, assim, promover o sucesso escolar dos alunos.

**Artigo 15.º**  
**Materiais de apoio**

1. O membro do Governo responsável pela área da educação tem o dever de desenvolver e garantir o acesso a materiais de qualidade, para apoiar a implementação do currículo.

2. Os materiais de apoio incluem as orientações programáticas pedagógicas, ferramentas para implementação de metodologias participativas, livros de leitura adicionais, e são disponibilizados nas duas línguas oficiais.

3. Para além dos materiais impressos, são materiais de apoio os instrumentos necessários para o desenvolvimento das atividades de desporto, de arte e cultura, inclusivamente de música, e experiências na área do desenvolvimento científico.

**Secção II**  
**Gestão do Currículo**

**Artigo 16.º**  
**Gestão**

1. A gestão do currículo de cada escola ou agrupamento compete aos respetivos órgãos de administração e gestão, aos quais incumbe desenvolver os mecanismos que considerem adequados para o efeito em estreita concertação e colaboração com os professores.

2. Na gestão do currículo assumem especial relevo:

a) A criação de condições necessárias para garantir o sucesso escolar dos alunos, em condições de igualdade, nomeadamente através da implementação de estratégias para dar resposta as necessidades educativas especiais;

b) A implementação de atividades coletivas entre os alunos;

c) A valorização do uso dos materiais locais livremente disponíveis na comunidade;

d) A valorização das práticas colaborativas entre professores;

e) A promoção de parcerias entre os estabelecimentos de ensino, nomeadamente tendo em vista a maximização dos recursos humanos e materiais;



- f) A participação dos professores, gestores e administradores em atividades técnico-pedagógicas para apoiar a implementação na prática do currículo.

**Artigo 17.º**  
**Responsabilidades do professor**

1. O professor representa o principal agente na implementação do currículo nacional de base, tendo este a responsabilidade de preparar as aulas com base nos planos de ensino, de ministrá-las, de avaliar a aprendizagem dos alunos, de desenvolver e implementar ações específicas para apoiar o sucesso escolar e de manter um diálogo construtivo e regular com o aluno e sua família ou responsáveis.
2. O ensino no primeiro ciclo desenvolve-se em regime de um professor único, como o professor titular da turma, mas podem os componentes curriculares de arte e cultura, religião e educação física ser ministrados por outros professores, sendo, nesse caso, o professor único responsável por coordenar as aulas, acompanhá-las e apoiar o processo de avaliação para garantir a avaliação integrada dos alunos sob a sua responsabilidade.
3. O ensino no segundo ciclo desenvolve-se predominantemente em regime de um professor titular por área de conhecimento, mas podem os componentes curriculares ser implementados por outros professores, sendo, nesse caso, da responsabilidade do professor titular da área de conhecimento a coordenação do ensino dos respetivos componentes curriculares e o apoio ao desenvolvimento e implementação da avaliação dos alunos sob a sua responsabilidade.
4. Os professores devem servir-se de técnicas de apoio pedagógico indicadas pelo membro do Governo responsável pela área da educação, através de diploma ministerial.
5. As técnicas mencionadas no número anterior visam promover a qualidade na implementação do currículo, e incluem a organização de uma biblioteca de turma, caixa de sugestões e quadro de excelência.

**Artigo 18.º**  
**Organização do tempo escolar**

1. O membro do Governo responsável pela área da educação propõe por diploma ministerial, aos estabelecimentos de ensino, um modelo de organização do tempo letivo com os seguintes elementos:
  - a) Hora de início e fim do dia escolar;
  - b) Divisão do dia escolar, com determinação do tempo das sessões de aulas;
  - c) Distribuição dos componentes curriculares por semana de acordo com a carga horária das matrizes curriculares.
2. Os estabelecimentos de ensino, no âmbito da sua autonomia,

prevista no artigo 4.º, podem elaborar proposta de organização do tempo letivo diferente da prevista no número anterior, devendo submetê-la ao membro do Governo responsável pela área da educação, para homologação.

3. A proposta apresentada pelo estabelecimento deve ser previamente aprovada pelo Conselho Pedagógico ou órgão de consulta, caso esteja em funcionamento, e deve ser submetida três meses antes do início do ano letivo.
4. A homologação prevista no n.º 2 tem por função certificar que a proposta do estabelecimento de ensino respeita a carga horária semanal mínima de cada área de conhecimento, assim como a carga horária total a cumprir no ano letivo.
5. O membro do Governo responsável pela área de educação estabelece, por diploma ministerial, orientações a serem levadas em consideração pelos estabelecimentos de ensino básico aquando da elaboração da proposta prevista no n.º 2.
6. Excetuam-se do disposto nos números anteriores as alterações à organização do tempo letivo de caráter temporário, de duração inferior a quatro meses.

**Artigo 19.º**  
**Atividades extracurriculares**

1. Como instrumento essencial para a implementação do currículo de acordo com seus princípios orientadores são desenvolvidas atividades coletivas extracurriculares que visam a criação de um sentimento de coletividade dentro do estabelecimento de ensino e de uma consciência de responsabilidade do aluno perante a escola, a comunidade e a nação.
2. Faz ainda parte integrante da gestão do currículo o desenvolvimento de atividades de reforço, individuais e em grupo, para os alunos que necessitem de apoio para atingir os resultados de aprendizagem, incluindo os alunos com necessidades educativas especiais.
3. A participação do aluno nestas atividades é obrigatória, sendo os dias dedicados às atividades extracurriculares considerados dias letivos.

**Secção III**  
**Avaliação dos Alunos**

**Artigo 20.º**  
**Objeto e finalidade**

1. A avaliação constitui um processo regulador do ensino, orientador do percurso escolar e certificador dos conhecimentos adquiridos e capacidades desenvolvidas pelo aluno.
2. A avaliação tem por objeto a capacidade do aluno de desempenhar os indicadores predeterminados dos componentes curriculares de cada ano escolar.

3. A avaliação tem como finalidades principais:

- a) Apoiar o processo de aprendizagem individual do aluno;
- b) Facultar ao aluno a oportunidade de demonstrar o seu nível de conhecimento e aptidão em relação a cada componente curricular de uma maneira justa, regular e adequada durante o ano letivo;
- c) Manter o aluno e sua família informados sobre o progresso alcançado relativamente aos resultados de aprendizagem esperados, no âmbito do programa educativo.

4. A avaliação tem ainda como objetivo apoiar a apreciação do estado do ensino, retificar procedimentos, reajustar o ensino dos diversos componentes curriculares aos resultados de aprendizagem determinados, e servir como fonte de informação para a revisão das ações formativas sobre o currículo nacional de base.

**Artigo 21.º**  
**Intervenientes**

- 1. O professor titular da turma, os professores responsáveis pelas áreas de conhecimento e componentes curriculares e o aluno são os principais intervenientes no processo de avaliação.
- 2. O responsável pela coordenação da implementação do currículo no estabelecimento de ensino ou agrupamento escolar participa no processo de avaliação do 6.º ano de escolaridade, como o ano terminal do segundo ciclo.

**Artigo 22.º**  
**Modalidades de avaliação**

A avaliação da aprendizagem compreende as modalidades de avaliação formativa, prova final e de avaliação sumativa.

**Artigo 23.º**  
**Avaliação formativa**

- 1. A avaliação formativa assume um carácter contínuo e sistemático ao longo do ano letivo e tem as seguintes funções:
  - a) diagnóstica, permitindo ao professor, ao aluno, ao encarregado de educação obter informação sobre o desenvolvimento das aprendizagens, com vista à definição e ao ajustamento de processos e estratégias;
  - b) servir como fator de determinação para o progresso do aluno.
- 2. A avaliação formativa faz uso de uma multiplicidade de instrumentos de recolha de informação, nomeadamente:
  - a) Métodos formais de avaliação, incluindo a observação da execução pelo aluno de partes do programa dos componentes curriculares de acordo com métodos predefinidos, análise de exercícios, desenvolvimento

de projetos práticos e testes relativos a unidades específicas dos componentes curriculares;

- b) Métodos informais de avaliação, como observações diárias pontuais que podem dar origem a intervenções imediatas de modo a influenciar positivamente o processo de aprendizagem.

3. A avaliação formativa é realizada regularmente, sendo ordinariamente compilada aquando da conclusão do período de ensino, de acordo com o calendário escolar.

4. A avaliação formativa materializa-se:

- a) De forma descritiva no 1.º e 2.º anos de escolaridade, expressando-se nos valores “atingido de forma independente”, “atingido com apoio”, “começou a atingir” e “ainda não atingido”;
- b) De forma quantitativa durante o 3.º, 4.º, 5.º e 6.º anos de escolaridade, dentro de uma escala de 0 a 10.

**Artigo 24.º**  
**Prova Final**

- 1. A partir do 3.º ano de escolaridade do ensino básico, será realizada, no último período do ano escolar, uma prova final por componente curricular, que tem por objetivo recolher informação sobre os conhecimentos adquiridos ao longo do ano, e expressa-se numa escala de 0 a 10.
- 2. A prova final do 6.º ano, sendo este o ano terminal do segundo ciclo, incide sobre a matéria dos componentes curriculares de todos os anos que compõem esse ciclo.
- 3. A prova final é realizada no âmbito do agrupamento escolar, sendo a responsabilidade pela sua elaboração, implementação e correção:
  - a) do professor encarregado do componente curricular para o 3.º, 4.º e 5.º anos de escolaridade;
  - b) do responsável pela coordenação da implementação do currículo, em concertação com o professor responsável pelo componente curricular, para o 6.º ano de escolaridade.

**Artigo 25.º**  
**Avaliação sumativa**

- 1. A avaliação sumativa traduz-se na formulação de um juízo global sobre a aprendizagem realizada pelo aluno, e tem como objetivos a classificação e a certificação da conclusão do ano escolar.
- 2. A avaliação sumativa é realizada uma vez por ano, aquando da conclusão do ano escolar e resulta:
  - a) no 1º e 2º anos de escolaridade do ensino básico, da apreciação global da avaliação formativa, valorizando-se assim a participação e o esforço do aluno;
  - b) nos restantes anos de escolaridade do ensino básico,

da apreciação dos valores obtidos na avaliação formativa e na prova final do ano, que representam, respetivamente, 60% e 40% da avaliação final do aluno.

3. A avaliação sumativa é de natureza interna, sendo da total responsabilidade da gestão e administração do estabelecimento de ensino ou agrupamento.
4. A avaliação sumativa materializa-se:
  - a) De forma descritiva no 1.º e 2.º anos de escolaridade, expressando-se nos valores referidos na alínea a) do n.º 4 do artigo 23.º;
  - b) De forma quantitativa durante o 3.º, 4.º, 5.º e 6.º anos de escolaridade, dentro de uma escala de 0 a 10.

#### **Artigo 26.º** **Progressão**

1. A evolução do processo educativo dos alunos assume uma lógica de ciclo, progredindo para o ciclo imediato o aluno que tenha adquirido os conhecimentos e desenvolvido as capacidades definidas para o ano terminal do ciclo, depois de ter concluído com sucesso cada um dos anos de escolaridade anteriores.
2. A progressão ou retenção do aluno tem por base padrões objetivos a fim de assegurar uma avaliação uniforme e justa por diferentes professores, permitindo, ao mesmo tempo, a flexibilidade necessária para dar resposta aos casos excecionais.
3. No 1.º e 2.º anos de escolaridade, a progressão é determinada pela avaliação sumativa relativa aos resultados essenciais de aprendizagem da área de conhecimento do desenvolvimento linguístico de acordo com os seguintes parâmetros:
  - a) Os alunos que obtenham um nível satisfatório relativamente a metade ou mais da metade dos resultados essenciais de aprendizagem progridem para o ano seguinte da escolaridade;
  - b) Os alunos que obtenham valores satisfatórios relativamente a 40 a 50% dos resultados essenciais de aprendizagem avançam para o ano seguinte da escolaridade se o professor titular da turma fizer um juízo positivo, considerando a avaliação satisfatória dos outros componentes curriculares, e por entender que o aluno demonstrou potencial para alcançar os resultados do ano seguinte;
  - c) Os alunos que obtenham valores satisfatórios em relação a menos de 40% dos resultados essenciais de aprendizagem, o que se traduz na falta de habilidades em ler e/ou escrever, são retidos no mesmo ano de escolaridade, podendo o professor titular decidir pela progressão de um aluno que tenha necessidades educativas especiais, apesar dos resultados abaixo desta média.

4. Considera-se como satisfatória a avaliação dos resultados

de aprendizagem quando o aluno demonstre capacidade ou potencial para atingir o resultado de aprendizagem esperado, representado pelos valores de “começou a atingir”, “atingido com apoio” e “atingido de forma independente”;

5. No 3.º, 4.º, 5.º, e 6.º anos de escolaridade, a progressão é determinada pela média da avaliação sumativa relativa a todos os componentes curriculares, progredindo para o ano seguinte os alunos que obtiverem um valor médio igual ou superior a 5.
6. Todas as decisões no sentido de retenção do aluno no ano escolar corrente por não ter atingido os valores determinados neste artigo devem ser fundamentadas, contendo uma explicação detalhada acerca do desenvolvimento do aluno e as causas estimadas que resultaram na sua retenção.
7. O certificado de aproveitamento anual e diploma de conclusão do ciclo é emitido pela gestão e administração das escolas e agrupamentos, de acordo com o juízo sobre a conclusão do ano de escolaridade e do ciclo contido no relatório anual de avaliação do aluno.

#### **Artigo 27.º** **Promoção do sucesso escolar**

1. Na promoção do sucesso escolar de todos os alunos em condição de igualdade, os professores devem:
  - a) Identificar, durante o ano escolar, os alunos que correm o risco de não atingir os resultados de aprendizagem esperados, determinar e implementar as medidas necessárias para colmatar as deficiências detetadas no percurso escolar do aluno, nomeadamente a implementação de sessões de apoio individualizado e em grupos e a possibilidade de prolongamento do calendário escolar;
  - b) Desenvolver para os alunos que são retidos um plano individualizado para responder às dificuldades do aluno, que identifique ações a ser desenvolvidas para apoiar o seu sucesso escolar no futuro.
2. A fim de assegurar uma integração dos alunos com necessidades educativas especiais no sistema educativo, os professores devem desenvolver métodos alternativos de avaliação, dando a oportunidade a estes alunos de completarem o programa curricular de acordo com as suas capacidades.

#### **Artigo 28.º** **Registo e publicitação da avaliação**

1. A avaliação do aluno é registada num relatório individualizado do qual deve constar, para além da informação sobre o progresso relativamente aos resultados de aprendizagem dos componentes curriculares, a informação sobre o comportamento geral do aluno, a sua pontualidade e assiduidade, e o seu desenvolvimento social e emocional.
2. O relatório individualizado do aluno é realizado aquando da

conclusão dos períodos de acordo com o calendário escolar.

3. O modelo do relatório de avaliação a que se refere o n.º 1 é aprovado por diploma ministerial do membro do Governo responsável pela área da educação.
4. O diálogo com o aluno e a sua família ou outros responsáveis é parte integrante do processo de avaliação, devendo-se permitir ao aluno o acesso a informação atualizada e regular sobre o progresso da sua aprendizagem e partilhar com a família do aluno informação sobre o seu desenvolvimento no ambiente escolar.
5. A comunicação referida no número anterior é realizada regularmente aquando da elaboração do relatório de avaliação do período, podendo ser realizadas comunicações adicionais quando o aluno possua necessidades educativas especiais.
6. A avaliação individual dos alunos é confidencial, podendo ser acedida somente pelos intervenientes da avaliação, pela família do aluno e pelos responsáveis das estruturas de gestão e administração escolar.
7. Podem ainda ter acesso às avaliações dos alunos os oficiais da educação quando tal se mostre necessário para fiscalizar o desempenho escolar ou para realizar estudos sobre políticas públicas relevantes para o sistema educativo.

### **CAPÍTULO III DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

#### **Artigo 29.º Implementação do currículo**

1. O Currículo Nacional de Base para os primeiro e segundo ciclos do ensino básico será implementado a partir do ano escolar de 2015.
2. O membro do Governo responsável pela área da educação pode decidir, através de diploma ministerial, que o currículo nacional de base seja implementado de forma faseada, iniciando em 2015 apenas a implementação relativamente ao primeiro ciclo.
3. A disponibilização dos materiais de apoio impressos nas duas línguas oficiais é implementada de forma progressiva de acordo com o grau de necessidade existente.

#### **Artigo 30.º Fiscalização da implementação do currículo**

1. A fiscalização da implementação do currículo nacional de base representa um instrumento importante de garantia da qualidade do currículo bem como um elemento do regime de acreditação e avaliação do ensino básico.
2. O objetivo da fiscalização é avaliar o desempenho escolar relativamente aos resultados de aprendizagem do currículo.
3. Os órgãos do membro do Governo responsável pela área da educação com competência para fiscalizar a

implementação do currículo coordenam-se entre si e determinam, em concertação com a gestão e administração das escolas, um sistema para garantir uma fiscalização atempada e efetiva.

#### **Artigo 31.º Formação especializada de docentes**

1. A instituição pública responsável pela formação dos docentes do primeiro e segundo ciclos do ensino básico tem o dever de desenvolver e executar um programa de formação específico, enquanto parte da formação contínua e especializada dos docentes, de modo a apoiar a execução do currículo nacional de base previsto no presente diploma.
2. O programa de formação sobre o currículo nacional de base incluirá ofertas de participação aos docentes das instituições particulares e cooperativas que integram a rede de ofertas de ensino do serviço público.

#### **Artigo 32.º Regulamentação**

A regulamentação expressamente prevista no presente Decreto-Lei, necessária à concretização e desenvolvimento das normas dele constantes, deve ser aprovada dentro de 90 dias do dia da entrada em vigor do diploma.

#### **Artigo 33.º Organização do tempo letivo para o ano de 2015**

Relativamente ao ano de 2015, as propostas do estabelecimento de ensino sobre a organização do tempo letivo, nos termos do n.º 2 do artigo 18.º, devem ser submetidas até um mês antes do início do ano letivo.

#### **Artigo 34.º Entrada em Vigor**

O presente Decreto-Lei entra em vigor no dia seguinte ao dia da sua publicação.

Aprovado em Conselho de Ministros em 17 de Junho de 2014.

O Primeiro-Ministro,

**Kay Rala Xanana Gusmão**

O Ministro da Educação,

**Bendito dos Santos Freitas**

Promulgado em 24 / 11 / 2014

Publique-se.

O Presidente da República,

\_\_\_\_\_  
Taur Matan Ruak

**ANEXO I**  
**Matriz Curricular do Primeiro Ciclo da Escola Básica**  
**(a que se refere o artigo 10.º)**

Área de Conhecimento	Componente Curricular	Carga Horária Semanal(a)				
		1.º Ano	2.º Ano	3.º Ano	4.º Ano	Total do Ciclo
Desenvolvimento Linguístico	Literacia - Tetum	400	400	400	400	1600
	Literacia - Português					
	Consolidação da Linguagem Oral	50	50	50	0	150
Desenvolvimento Científico	Matemática	250	250	250	250	1000
	Ciência Natural	150	150	150	150	600
	Ciência Social	150	150	150	150	600
Desenvolvimento Pessoal	Artes e Cultura	100	100	100	100	400
	Saúde	50	50	50	50	200
	Educação Física	50	50	50	50	200
	Educação Religiosa	50	50	50	100	250
Tempo a Cumprir por semana (a)		1250	1250	1250	1250	5000
Tempo a cumprir no ano letivo (em horas) (b)		750	750	750	750	3000

(a) Carga letiva semanal em minutos, referente a tempo útil de aula.

(b) Carga letiva por ano em horas, de acordo com o número de dias letivos previsto no artigo 5.º

**ANEXO II**  
**Matriz Curricular do Segundo Ciclo da Escola Básica**  
**(a que se refere o artigo 10.º)**

Área de Conhecimento	Componente Curricular	Carga Horária Semanal(a)		
		5.º Ano	6.º Ano	Total do Ciclo
Desenvolvimento Linguístico	Literacia - Tetum	200	200	400
	Literacia - Português	200	200	400
Desenvolvimento Científico	Matemática	250	250	500
	Ciência Natural	150	150	300
	Ciência Social	150	150	300
Desenvolvimento Pessoal	Artes e Cultura	100	100	200
	Saúde	50	50	100
	Educação Física	50	50	100
	Educação Religiosa	100	100	200
Tempo a Cumprir por semana (a)		1250	1250	2500
Tempo a cumprir no ano letivo (em horas) (b)		750	750	1500

(a) Carga letiva semanal em minutos, referente a tempo útil de aula.

(b) Carga letiva por ano em horas, de acordo com o número de dias letivos previsto no artigo 5.º

## ANEXO 11

06:05 - 17/02/15 POR LUSA

**MUNDO** TIMOR-LESTE

### **Deputados querem cessar vigência de diplomas polêmicos sobre línguas**

**O Parlamento Nacional timorense admitiu hoje para debate um texto de Apreciação Parlamentar para cessar a vigência de dois polêmicos diplomas que colocam o português como língua principal apenas no 3.º ciclo.**

Os quase 20 deputados que assinam a Apreciação Parlamentar consideram que os dois diplomas do Governo - publicados no Jornal da República em janeiro - são inconstitucionais e "afetam negativamente o ensino da língua portuguesa em Timor-Leste".

No texto consideram que fazem "prevalecer o recurso às línguas maternas e ao tétum no ensino das disciplinas curriculares dos níveis de educação abrangidos pelo âmbito de aplicação material dos diplomas" referentes à educação pré-escolar e escolar.

Os deputados acham "flagrantemente contraditório" que o Governo, no mesmo diploma, proclame o objetivo de "garantir um sólido conhecimento de ambas as línguas oficiais" mas acabe por as discriminar "colocando em papel de destaque as línguas maternas e o tétum".

Isso, sublinham, faz "perigar a aprendizagem do português ao não lhe atribuir a devida importância na fase da vida da criança em que ela está mais predisposta à assimilação de conhecimentos".

A Apreciação Parlamentar foi agendada para debate no próximo dia 24 de fevereiro e o Governo timorense vai ser convidado a estar presente.

Em causa estão dois diplomas, ambos aprovados pelo Governo timorense em junho de 2014, promulgados pelo chefe de Estado em 24 de novembro último e publicados no Jornal da República a 14 de janeiro: o 3/2015 referente à educação pré-escolar e o 4/2015 ao currículo do 1º e 2º ciclo do ensino básico.

Os diplomas abrangem todos os estabelecimentos de educação da rede pública, incluindo as "escolas de referência" em Timor-Leste, projeto ao abrigo do qual estão deslocados em Timor-Leste, só no ano letivo 2014-2015, um total de 93 docentes portugueses.

Além de remeterem o português como língua principal para mais tarde, os textos introduzem o conceito do uso da língua materna nos primeiros níveis de ensino, algo que altera o modelo em vigor nos últimos anos e pode mesmo ser inconstitucional.

Os deputados apresentam argumentos jurídicos e políticos para rejeitar os decretos, que consideram promover a "discriminação entre a utilização no ensino das duas línguas oficiais do País".

Considerando que os diplomas padecem de "inconstitucionalidade material grave", os deputados recordam que em causa estão princípios que "têm a ver com a consagração ao mais alto nível normativo de uma componente do próprio Estado, relacionada com a identidade nacional do povo, politicamente organizado no território que corresponde à metade oriental da ilha de Timor".

Escolher as duas línguas oficiais timorenses (tétum e português), recordam, "não foi uma opção vã e caprichosa" mas "radicou em razões profundas, históricas, culturais e sociais, que justificaram a escolha feita".

"Sendo a língua um elemento essencial do Estado e havendo duas línguas oficiais, ambas têm a mesma dignidade constitucional e a sua aprendizagem deve decorrer em paralelo, sem que o ensino de uma se sobreponha ao da outra", refere o texto.

"Nem o ensino do português deve prevalecer sobre o do tétum nem o deste minorizar o ensino da língua portuguesa. É, ao invés, por um caminho de complementaridade das duas línguas que a identidade nacional se reforça e a soberania popular se reafirma e consolida", considera o texto.

A nível político os deputados dizem que os diplomas "colidem com as linhas orientadoras da política da língua preconizadas na Lei de Bases da Educação" (de 2008), cujo artigo 8 definia que "as línguas de ensino do sistema educativo timorense são o tétum e o português", não fazendo em nenhum momento qualquer referência a línguas maternas.

"Não vemos como é que afastando o uso da língua portuguesa na educação de uma criança, até ela terminar o primeiro ciclo do ensino básico, é possível garantir-lhe 'uma sólida base de literacia das duas línguas oficiais'", consideram.

Estes diplomas, referem ainda, travam o objetivo de conseguir que todos os estabelecimentos de ensino usem apenas as línguas oficiais, como define a lei de bases, e ao mesmo tempo implicam admitir que "nenhuma criança timorense tem condições para começar a aprender as duas línguas oficiais, ao lado uma da outra, desde a nascença".

"No que podemos também concluir que, nos casos de crianças à partida vocacionadas para aprender as duas línguas oficiais em simultâneo, o Estado, através de um sistema educativo centrado no papel preponderante das línguas maternas e do tétum, está a negar-lhe a possibilidade de desenvolvimento do português, o que também não deixa de ser inconstitucional", conclui.

Fonte: [https://www.sapo.pt/noticias/deputados-querem-cessar-vigencia-de-diplomas-\\_54e2a72b18c1025b2a4b2c06](https://www.sapo.pt/noticias/deputados-querem-cessar-vigencia-de-diplomas-_54e2a72b18c1025b2a4b2c06)

## ANEXO 12

18:12 - 26/02/15

ASP // JPS//Lusa

### **Presidente parlamento timorense pede que estrangeiros respeitem decisão sobre línguas**

Díli, 26 fevereiro de 2015 (Lusa) - O presidente do Parlamento Nacional timorense pediu hoje a outros países e a instituições estrangeiras que deixem de "perturbar" e respeitem a decisão "fundamental e estratégica" de Timor-Leste sobre as suas línguas nacionais, tétum e português.

"Tenho visto, desde o início, infelizmente, interesses estranhos a Timor a perturbar as escolhas fundamentais estratégicas que o país tomou", disse Vicente da Silva Guterres em entrevista à Lusa.

"Peço às pessoas que são estranhas a Timor que nos respeitem. Que respeitem as opções fundamentais que os timorenses tomam relativamente aos seus interesses fundamentais. Peço a países estrangeiros ou instituições das Nações Unidas que respeitem a vontade dos timorenses", afirmou.

Vicente da Silva Guterres falava à Lusa dias antes de o parlamento timorense debater e votar - está agendado para terça-feira - uma Apreciação Parlamentar para revogar a vigência de dois polémicos diplomas que colocam o português como língua principal apenas no 3.º ciclo.

Os quase 20 deputados que assinam a Apreciação Parlamentar consideram que os dois diplomas do Governo - publicados no Jornal da República em janeiro - são inconstitucionais e "afetam negativamente o ensino da língua portuguesa em Timor-Leste".

Os deputados acham "flagrantemente contraditório" que o Governo, no mesmo diploma, proclame o objetivo de "garantir um sólido conhecimento de ambas as línguas oficiais", mas acabe por as discriminar, "colocando em papel de destaque as línguas maternas e o tétum".

Os parlamentares consideram que o diploma faz "perigar a aprendizagem do português ao não lhe atribuir a devida importância na fase da vida da criança em que ela está mais



predisposta à assimilação de conhecimentos".

Afirmando que tem defendido a mesma posição sobre as duas línguas oficiais "desde sempre", o presidente do parlamento pediu aos timorenses que sejam "coerentes e consequentes".

"Trata-se de uma decisão fundamental para o país, maduramente pensada, na convicção de que é vital para a sobrevivência de Timor como país independente que possa dominar de uma forma definitiva a língua portuguesa", afirmou.

Vicente da Silva Guterres disse que defendeu esta mesma posição, esta semana, num encontro que a vice-ministra da Educação, Dulce Jesus Soares, que, acompanhada de duas assessoras portuguesas, defendeu os decretos.

O presidente do parlamento disse ter ficado "admirado" e "não conseguir compreender" o facto de os decretos terem sido defendidos por duas assessoras portuguesas.

E insistiu que, "independentemente de todas as teorias", ele próprio é um exemplo de que ensinando o português desde o início se consegue aprender essa língua, mesmo que não seja a materna.

"Aquilo que convictamente defendo é que se avance, em simultâneo, com as duas línguas oficiais: o português e o tétum. O português pode arrastar o tétum e o tétum, juntamente com o português, podem desenvolver-se de forma harmoniosa, consolidando os nossos conhecimentos nas duas línguas oficiais", disse.

"E consegue aprender-se o português sem esquecer as línguas maternas. Adquiri o português e não perdi as minhas línguas maternas", afirmou.

Vicente da Silva Guterres afirmou que há exemplos em que a implementação de programas de promoção das línguas maternas, como a África do Sul, só pretendeu impedir o acesso a outra língua, que poderia fornecer maiores conhecimentos científicos.

"E aqui perto, na nossa região, também se foi nesse sentido. Para dividir, desunir e evitar que o povo dê um salto e se possa inserir adequadamente neste mundo globalizado", afirmou.

Fonte: <http://noticias.sapo.tl/portugues/lusa/artigo/18904564.html>

## ANEXO 13

03/03/15 POR LUSA

**RTP**

### **Bancada do CNRT abandona plenário timorense depois de declaração apoio a decretos**

O maior partido timorense com assento parlamentar, o CNRT, abandonou hoje o plenário do parlamento nacional depois de uma declaração política em que rejeitou debater decretos sobre os currículos de ensino, que disse apoiar na totalidade.

"O CNRT declara que não é necessário um ato de apreciação pelo parlamento dos dois decretos. Apoiamos totalmente a implementação destes dois decretos, para facilitar a aprendizagem dos primeiros anos de escolaridade", afirmou Natalino dos Santos Nascimento, líder da bancada do Congresso Nacional da Reconstrução Timorense (CNRT).

O deputado disse ainda que "a bancada declara que, se o plenário decidir continuar a discussão, não participa no debate sobre a apreciação destes dois diplomas".

Os comentários foram feitos num debate de uma Apreciação Parlamentar para cessar a vigência de dois polémicos diplomas que colocam o português como língua principal apenas no 3.º ciclo e introduzem o uso de outras línguas maternas timorenses, não oficiais, no ensino.

Timor-Leste tem duas línguas oficiais - português e tétum - e várias línguas maternas, locais ou regionais, usadas por uma fatia minoritária da população.

O deputado defendeu o texto dos dois diplomas do Governo, considerando que os decretos apenas pretendem apenas ajudar o processo de aprendizagem dos mais jovens.

Tendo em conta a realidade dos professores nas escolas básicas e pedindo "realismo" no que toca à situação nas áreas rurais e remotas, o deputado defendeu o uso das línguas maternas, mas para ajudar no ensino das línguas oficiais.

A língua local deve ser usada "quando necessário para facilitar a comunicação entre professores e alunos" e, ao mesmo tempo, para "dar mais motivação aos alunos", recordando que a Constituição também obriga a valorizar as línguas nacionais, ou maternas.

Pedindo para não politizar as questões técnicas, o líder do CNRT insistiu que este é um assunto "determinante para o futuro" de Timor-Leste.

Depois de ler a declaração e apesar dos apelos do presidente do Parlamento Nacional, Vicente da Silva Guterres (também do CNRT), os três únicos deputados da bancada abandonaram a sala do plenário.

Em resposta Mari Alkatiri, deputado da FRETILIN (segunda força política), criticou a decisão do CNRT "abandonar o plenário e boicotar um órgão de soberania", algo que, disse, é "inaceitável" e "rompe completamente o espírito de consenso" que se tem procurado no parlamento.

"Vim aqui para procurar consenso. Agora o partido de Xanana Gusmão (presidente do CNRT) abandona o parlamento e rompe o ambiente de consenso", considerou.

Mari Alkatiri acusou ainda o Governo de, na questão das línguas de ensino, ignorar a opinião pública nacional, a opinião de intelectuais, de meios académicos e dos bispos, atuando sob influências de agências internacionais e das Nações Unidas.

"É uma confusão. Fala tétum, línguas nacionais e depois quando chega a ter que estudar ciência e tecnologia, conceitos mais profundos de lógica, não os consegue acompanhar", afirmou.

Fonte: RTP Notícias, disponível em: [https://www.rtp.pt/noticias/mundo/bancada-do-cnrt-abandona-plenario-timorense-depois-de-declaracao-apoio-a-decretos\\_n808980](https://www.rtp.pt/noticias/mundo/bancada-do-cnrt-abandona-plenario-timorense-depois-de-declaracao-apoio-a-decretos_n808980)

## ANEXO 14

02/03/15 POR LUSA



### **Especialistas timorenses contra diploma que reduz ensino português em Timor-Leste**

Especialistas timorenses criticaram hoje os diplomas que retiram o português do início dos currículos escolares, substituindo-o por línguas maternas, até agora apenas ensinadas em contexto familiar.

Em causa estão dois diplomas já aprovados que colocam o português apenas no terceiro ciclo, privilegiando, no início do percurso escolar, as línguas maternas, transmitidas pela família, diferem de região para região de Timor-Leste, e não coincidem com as duas línguas nacionais do país: o português e o tétum.

Os comentários foram feitos num debate, no parlamento nacional, antes da votação, terça-feira, de uma Apreciação Parlamentar para cessar a vigência de dois polémicos diplomas que colocam o português como língua principal apenas no 3.º ciclo e introduzem o ensino noutras línguas maternas timorenses, não oficiais.

Timor-Leste tem duas línguas oficiais - português e tétum - e várias línguas maternas, locais ou regionais, usadas por uma fatia minoritária da população.

Benjamim de Araújo e Corte-Real, diretor geral do Instituto Nacional de Linguística de Timor-Leste, que aludiu à capacidade dos cérebros mais jovens, até 12 anos, para adquirir línguas, referiu ainda as assimetrias que se criariam com o ensino das línguas maternas.

Segundo Corte-Real "atrasar sistematicamente" o ensino do português, como preveem os decretos "coloca em desvantagem quem vive no campo, face a quem vive na cidade" - é nas zonas rurais que mais se utilizam as línguas maternas - e "cria uma assimetria que condiciona em vez de promover igualdade de oportunidade e de acesso".

Para Corte-Real, o Estado deve procurar a emancipação dos seus cidadãos e não pode deixar que fatores externos "condicionem diferenças entre cidadãos" ou "criem situações que constantemente estrangulem as línguas".

Mesmo que investir nas línguas maternas - "com um gasto gigantesco" - seja "matematicamente possível" essa decisão, disse, pode "prejudicar o futuro dos cidadãos" porque com as línguas maternas não é possível progredir no processo educativo.

"Temos que promover e proteger a cultura local mas temos que aprender as línguas oficiais cedo para ajudar todo o processo de aprendizagem. Se não, chegam com as línguas oficiais fracas à universidade e não conseguem progredir", afirmou.

Fernanda Sarmento Ximenes, professora do Departamento de Língua Portuguesa da UNTL (Universidade Nacional de Timor-Leste) considerou que, mais do que "política ou teorias de ensino", o mais importante é perceber a "experiência do ensino em Timor-Leste".

"Os professores de língua enfrentam muitas dificuldades devido a uma aquisição tardia da língua portuguesa. E isso cria dificuldades para os estudantes", afirmou.

"E depois temos que considerar os recursos materiais e humanos para as línguas maternas. Há prioridades mais importantes, como o analfabetismo ou a pobreza, do que as línguas maternas", afirmou.

Para esta especialista Timor-Leste deve "aproveitar todas as ínfimas oportunidades para promover a língua portuguesa" já que há estudos que demonstram que "uma criança que comece a aprendizagem de uma língua estrangeira mais cedo tem mais facilidades em aprender outras línguas".

"Temos que aproveitar a idade mais jovem, com a capacidade mais elevada, para aprender as línguas. Quando não há bases de língua desde muito pequeno é mais difícil", afirmou.

Em causa está uma Apreciação Parlamentar que pede a cessação de dois polémicos.

Fonte: RTP Notícias, disponível em: [https://www.rtp.pt/noticias/mundo/especialistas-timorenses-contra-diploma-que-reduz-ensino-portugues-em-timor-leste\\_n808737](https://www.rtp.pt/noticias/mundo/especialistas-timorenses-contra-diploma-que-reduz-ensino-portugues-em-timor-leste_n808737)

## ANEXO 15

06:22 - 23/03/15 POR LUSA

**MUNDO** TIMOR-LESTE

### **Parlamento Nacional volta a adiar debate sobre decretos curriculares**

**O Parlamento Nacional timorense voltou hoje a adiar, desta vez por falta de quórum, o debate sobre os polémicos decretos dos currículos do pré-escolar e ensino básico, com as bancadas a insistirem na procura de consenso.**

Em causa está uma Apreciação Parlamentar que pede a cessação de dois polémicos decretos, alvo de amplo debate na sociedade timorense e que são contestados por vários deputados.

Como ocorreu na última sessão plenária, a 04 de março, a bancada do CNRT - o maior partido timorense - voltou a boicotar o debate, apesar da presença no parlamento de Fernando La Sama Araújo, ministro da Educação e de Dulce Soares, vice-ministra da Educação.

Apesar de não haver debate, Vicente da Silva Guterres convidou o ministro da Educação, Fernando La Sama Araújo, a dirigir-se ao plenário, numa intervenção em que o governante destacou o "complicado e complexo" processo de resolver os desafios da educação em Timor-Leste.

Recordou que a posição do Governo, vertida nos dois decretos, nasce de investigações científicas e de decisões que procuraram adaptar a metodologia de estudo à "realidade timorense".

Em declarações à Lusa, depois da interrupção da sessão plenária, o ministro apelou aos deputados para que "compreendam a situação", insistindo que o Governo está a lidar com a questão com grande seriedade.

"Espero que os amigos deputados compreendam esta situação. Não é uma coisa muito difícil. Já tentámos, tecnicamente e de forma muito realista lidar com a situação", disse.

"Acreditamos que o português vai ser mais facilmente desenvolvido com este mecanismo do que obrigarmos a conceção, o entendimento, a compreensão do aluno através de uma língua que não entendem bem", disse La Sama.

Um dos aspetos mais polémicos dos decretos diz respeito ao uso das línguas maternas como componente curricular, num modelo que introduz o tétum e o português, as duas línguas oficiais, de forma progressiva.

No caso do português só começará a ser língua de instrução a partir da 4.<sup>a</sup> classe, e o seu ensino como língua como componente curricular terá apenas 25 minutos por semana no 1.º ano.

"Primeiro e segundo ano, começamos com o português oral. A partir do terceiro já introduzimos português escrito. Já temos as diretrizes para regularizar todo este processo", disse.

"Pedi a confiança dos deputados. Estamos aqui para servir este país, para implementar a constituição mas consideramos que algumas circunstâncias práticas no terreno não se podem ignorar", disse ainda.

Sobre o modelo de escolas de referência que está implementado a nível distrital em Timor-Leste, La Sama disse que se toda a liderança timorense considerar que ampliar esse modelo era o melhor caminho, o Governo implementa isso.

Mas recordou o custo do projeto que implica o destacamento de professores portugueses -- com ajudas de custo de mais de mil dólares por mês -- mais um professor timorense, com salário de 240 dólares.

"Todos os timorenses gostariam que resolvêssemos o problema. Desde que haja um consenso nacional sobre isto, eu como ministro fico satisfeito em implementar este processo", disse.

"Mas também tenho responsabilidade de apresentar os desafios e os custos que teríamos que suportar. É uma opção muito cara. É algo duro em termos financeiros", acrescentou.

La Sama destacou ainda a necessidade de trabalhar com a Universidade Nacional de Timor-Leste (UNTL) para reavaliar o processo de formação de professores, recordando que dos cerca de 4.000 contratados apenas 800 cumprem na totalidade os critérios definidos pelo próprio Governo.

Fonte: Notícias ao Minuto, disponível em:  
<https://www.noticiasao minuto.com/mundo/364892/parlamento-nacional-volta-a-adiar-debate-sobre-decretos-curriculares>

## ANEXO 16

Decreto-Lei n.º 4/2018 de 14 de março



Quarta-Feira, 14 de Março de 2018

Série I, N.º 11

# JORNAL da REPÚBLICA

PUBLICAÇÃO OFICIAL DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR - LESTE

5 2.00

### SUMÁRIO

**GOVERNO :**  
**Decreto-Lei N.º 3 /2018 de 14 de Março**  
Primeira Alteração ao Decreto-Lei N.º 3/2015, de 14 de Janeiro -  
Aprova o Currículo Nacional de Base da Educação Pré-Escolar .... 184

**Decreto-Lei N.º 4/2018 de 14 de Março**  
Primeira Alteração ao Decreto-Lei N.º 4/2015, de 14 de Janeiro  
- Aprova o Currículo Nacional de Base do Primeiro e Segundo  
Ciclos do Ensino Básico ..... 196

**Decreto-Lei N.º 5 /2018 de 14 de Março**  
Fixa o Valor da Subvenção a Conceder pelo Estado aos Partidos  
Políticos e às Coligações de Partidos Políticos para as Campanhas  
Eleitorais ..... 209

**Decreto-Lei N.º 6 /2018 de 14 de Março**  
Fixa o Valor da Subvenção a Conceder pelo Estado aos Candidatos à  
Presidência da República para as Campanhas Eleitorais ..... 210

**Resolução do Governo N.º 6 /2018 de 14 de Março**  
Subscrição adicional pela República Democrática de Timor-Leste  
das Ações do Banco Internacional para a Reconstrução e o  
Desenvolvimento (BIRD - World Bank Group) ..... 211

**MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PISCAS :**  
**Diploma Ministerial N.º 5 /MAP/2018 de 14 de Março**  
Sobre Proibição de Importação de Aves e Produtos Avícolas ..... 212

**DECRETO-LEI N.º 3/2018**

**de 14 de Março**

**PRIMEIRA ALTERAÇÃO AO DECRETO-LEI N.º 3/2015,  
DE 14 DE JANEIRO – APROVA O CURRÍCULO  
NACIONAL DE BASE DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR**

A educação pré-escolar constitui a primeira etapa do percurso educativo e assume-se como um período fulcral para a criança, no que concerne à aquisição de aprendizagens fundamentais

e ao desenvolvimento de atitudes e valores estruturantes que vão condicionar todo o seu percurso escolar.

Nesta fase, afigura-se crucial o envolvimento da família no contexto educativo, que assume um papel indelével na educação da criança, pelo que, o vínculo estreito de cooperação entre a família e a comunidade escolar é determinante para a formação e o desenvolvimento equilibrado da criança, tendo em vista a sua plena inserção na sociedade como ser autónomo, livre e solidário.

O adulto, plenamente capaz de exercer uma cidadania ativa, é aquele que se mantém atento para preencher as suas necessidades de formação e de enriquecimento cultural. Esta atitude de permanente disponibilidade para a educação, cultiva-se desde o início da vida com uma educação rica e geradora de indivíduos dotados de ferramentas para aprender e querer aprender.

Apostar na educação a este nível precoce, como principal fator de desenvolvimento humano e social, traduz um investimento do Estado e não um mero gasto.

O Plano Estratégico Nacional de Educação 2011 – 2030 estabelece claramente que incumbe ao Ministério da Educação, enquanto entidade promotora e implementadora da educação a nível nacional, assegurar um sistema de educação e de ensino com equidade para todos os cidadãos, mas também o ensino nas línguas oficiais e a sua disseminação, em conformidade com o que se encontra vertido na Lei Fundamental do país e na Lei n.º 14/2008, de 29 de outubro.

As alterações ao Decreto-Lei n.º 3/2015, de 14 de janeiro, surgem na senda das recomendações granjeadas pelo 3.º Congresso Nacional de Educação, realizado em Timor-Leste e que, assinalam tacitamente a necessidade de elaboração e aprovação de uma política do uso das línguas oficiais em cada um dos níveis do sistema de ensino.

Assim,

O Governo decreta, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 115.º e da alínea d) do artigo 116.º da Constituição da República, conjugado com o disposto no n.º 3 do artigo 10.º e no artigo 62.º da Lei n.º 14/2008, de 29 de outubro, para valer como lei, o seguinte:



Promulgado em 24/11/2014

Publique-se.

O Presidente da República,

**Taur Matan Ruak**

Anexo I

Organização Curricular	Carga Horária Semanal Mínima (a)		
	1º ano (b)	2º ano (c)	3º ano (d)
Áreas de conhecimento (Linguagem oral e Escrita, Domínio da Matemática e Desenvolvimento Geral)	20h	20h	20h
Tempo a cumprir no ano letivo (em horas) (e)	720h	720h	720h
Tempo a cumprir nos três anos de educação pré-escolar	2160h		

(a) Carga letiva semanal em horas, referente a tempo útil em sala de aula.

(b) Crianças que completaram três anos de idade até 31 de dezembro do ano anterior ao do início do ano escolar.

(c) Crianças que completaram quatro anos de idade até 31 de dezembro do ano anterior ao do início do ano escolar.

(d) Crianças que completaram cinco anos de idade até 31 de dezembro do ano anterior ao do início do ano escolar.

(e) Carga letiva por ano em horas, de acordo com o número de dias letivos previsto no artigo 5º.

**DECRETO-LEI N.º 4/2018**

**de 14 de Março**

**PRIMEIRA ALTERAÇÃO AO DECRETO-LEI N.º 4/2015,  
DE 14 DE JANEIRO – APROVA O CURRÍCULO  
NACIONAL DE BASE DO PRIMEIRO E SEGUNDO  
CICLOS DO ENSINO BÁSICO**

A educação assume um papel nevrálgico no desenvolvimento sustentável do país e na promoção de uma sociedade pacífica e inclusiva.

O ensino básico é universal, obrigatório e gratuito e visa garantir uma formação geral, comum a todos os alunos, proporcionando a aquisição de conhecimentos elementares,

transversais, que devem conferir à criança uma solidez de saberes, indispensáveis ao seu percurso escolar para os ciclos de ensino posteriores.

O desenvolvimento de um currículo de qualidade que tome em consideração as necessidades reais do ensino em Timor-Leste, constitui um elemento crítico e valioso na construção do capital humano do país, influenciando todas as etapas do processo educativo.

Nesse âmbito, importa, pois, tomar em consideração as normas e os princípios vertidos na Lei n.º 14/2008, de 29 de outubro, bem como os parâmetros insitos no Plano Estratégico Nacional da Educação 2011-2030, os quais sustentam a motivação inerente à apresentação da presente proposta legislativa, a qual visa, designadamente, disseminar e consolidar a utilização das línguas oficiais como línguas de ensino e de aprendizagem, aprovar um currículo nacional de base que inclua as diretrizes gerais dos componentes curriculares, aprovar um programa curricular detalhado que identifique os resultados de aprendizagem esperados e os respetivos indicadores de desempenho e, aprovar o conjunto de planos de ensino, indispensáveis à implementação do conteúdo dos componentes curriculares.

Para atingir esses desideratos, o Ministério responsável pela área da educação deve assumir o compromisso de assegurar a implementação de políticas educativas que, de acordo com a Constituição da República Democrática de Timor-Leste e a Lei de Bases da Educação, possam promover o ensino e a consolidação das línguas oficiais.

Assim,

O Governo decreta, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 115.º e da alínea d) do artigo 116.º da Constituição da República, conjugado com o disposto no n.º 6 do artigo 13.º, no artigo 35.º e no artigo 62.º da Lei n.º 14/2008, de 29 de outubro, para valer como lei, o seguinte:

**Artigo 1.º**

**Objeto**

O presente diploma aprova a 1ª alteração ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 14 de janeiro.

**Artigo 2.º**

**Alterações**

Os artigos 2.º, 3.º, 4.º, 6.º, 10.º, 11.º, 12.º, 13.º, 14.º, 17.º, 26.º, 27.º, 28.º, 29.º, 32.º e 33.º do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 14 de janeiro, passam a ter a seguinte redação:

**«Artigo 2.º**

**[...]**

1. O presente diploma aplica-se a todos os estabelecimentos de ensino público, particular e cooperativo que integram a rede de ofertas de ensino do serviço público e que asseguram o primeiro e o segundo ciclos do ensino básico.
2. Aos estabelecimentos de ensino do primeiro e segundo

ciclos que lecionem em língua portuguesa e que são designados por escolas de imersão em língua portuguesa, aplica-se o currículo, preenchidos os requisitos determinados por despacho do membro do Governo responsável pela área da educação.

3. Exceção-se do disposto nos números anteriores os estabelecimentos de ensino do primeiro e segundo ciclos que se definem como escolas internacionais.

**Artigo 3.º**  
[...]

1. Os estabelecimentos de ensino abrangidos por este diploma ficam obrigados a implementar o currículo nacional de base de acordo com o regime jurídico da acreditação e avaliação dos estabelecimentos do ensino básico.
2. Entende-se por currículo nacional de base o conjunto de valores, conteúdos e objetivos que constituem a base da organização do ensino e da avaliação do desempenho dos alunos.
3. [...].
4. [...].
5. [...].

**Artigo 4.º**  
**Autonomia de ensino dos estabelecimentos integrados do ensino básico**

1. Na perspetiva de unificar a política de ensino a nível nacional, é aplicado um currículo único de modo a garantir a igualdade de acesso de todos os alunos às oportunidades educativas.
2. No âmbito da sua autonomia pedagógica e organizativa, os estabelecimentos integrados do ensino básico podem acrescentar uma parte diversificada ao currículo nacional de base e organizar o dia escolar de modo diferente do que foi estabelecido pelo membro do Governo responsável pela área da educação.
3. As escolas do primeiro e segundo ciclos que pretendam acrescentar ao currículo nacional de base uma componente curricular, designadamente atividades de enriquecimento curricular, devem apresentar um pedido fundamentado ao membro do Governo responsável pela área da educação, até três meses antes do início do novo ano letivo.
4. A decisão sobre o pedido a que alude o número anterior, reveste a forma escrita e é acompanhada da respetiva fundamentação.

**Artigo 6.º**  
[...]

- a) [...]:Desenvolvimento de competências linguísticas nas línguas oficiais;
- b) [Anterior alínea a)];

- c) [Anterior alínea b);
- d) [Anterior alínea c)].

**Artigo 10.º**  
[...]

1. [...].
2. [...].
3. São aprovadas as matrizes curriculares do primeiro e segundo ciclos do ensino básico, constantes dos Anexos I e II do presente diploma, do qual são parte integrante.
4. [...]:
  - a) [...];
  - b) [...];
  - c) [...];
  - d) [...].

**Artigo 11.º**  
**Área de desenvolvimento de competências linguísticas nas línguas oficiais**

1. A implementação do currículo garante às crianças a aquisição de conhecimentos linguísticos nas duas línguas oficiais, as quais constituem a base de comunicação e de integração antecipada em todos os ciclos do ensino básico, elegendo-se a língua portuguesa como língua de instrução e a língua tétum como língua de suporte.
2. O currículo é implementado com recurso às línguas oficiais, de modo a garantir que no final do segundo ciclo, os alunos possuam uma sólida base de literacia nas duas línguas oficiais.
3. A sociedade multilingue e multicultural timorense reflete-se no currículo, o qual reconhece o uso da primeira língua dos alunos como instrumento de acesso efetivo ao conteúdo curricular desta área de conhecimento, quando se afigure necessário, para fomentar formas de comunicação eficazes em contexto formal de sala de aula.
4. O estabelecimento de educação escolar deve prestar especial importância às sessões de ensino focadas no desenvolvimento da oralidade nas duas línguas oficiais de modo a preparar o aluno para o domínio das mesmas.

**Artigo 12.º**  
**Área de desenvolvimento científico**

1. [...].
2. [...]:
  - a) [...];
  - b) [...];

c) [...].

**Artigo 13.º**  
**Área de desenvolvimento pessoal**

1. [...].

2. [...]:

a) [...];

b) [...];

c) Na educação física, que visa dar aos alunos a oportunidade de construir atitudes positivas relativamente ao exercício físico e ao desporto, através do desenvolvimento individual e em equipa das suas capacidades motoras e de coordenação, explorando e rentabilizando as aquisições facilitadas pelas fases sensíveis de aprendizagem em que se encontram;

d) [...].

**Artigo 14.º**  
**[...]**

1. [...].

2. A escolha da língua de instrução segue o ensino de línguas conforme previsto no n.º 2 do artigo 11.º, e pode utilizar-se a primeira língua dos alunos como um meio de comunicação de recurso apenas quando se afigure necessário.

3. É garantida uma progressão gradual do tétum para o português para que esta última seja a principal língua objeto de literacia e de instrução no segundo e terceiros ciclos do ensino básico e que no final do ensino básico, os alunos tenham adquirido um nível semelhante de conhecimento nas duas línguas oficiais.

4. O membro do Governo responsável pela área da educação fixa, por diploma ministerial, as diretrizes específicas para a implementação do plano de ensino simultâneo das línguas oficiais, com progressão linguística, a fim de assegurar uma aplicação metódica de qualidade das diferentes línguas no ensino do primeiro e segundo ciclos e promover o sucesso escolar dos alunos.

**Artigo 17.º**  
**[...]**

1. O professor representa o principal agente na implementação do currículo nacional de base e assume a responsabilidade de preparar as aulas através da realização dos seus planos de aula, de ministrá-las, de avaliar a aprendizagem dos alunos, de desenvolver e implementar ações específicas para apoiar o sucesso escolar e de manter um diálogo construtivo e regular com o aluno, a sua família e demais responsáveis.

2. O ensino no primeiro ciclo desenvolve-se em regime de um professor único, enquanto professor titular da turma, mas

podem os componentes curriculares de religião, educação física, arte e cultura ser lecionados por outros professores, sendo o professor único responsável por coordenar as aulas, acompanhá-las e apoiar o processo de avaliação para garantir a avaliação integrada dos alunos sob a sua responsabilidade.

3. [...].

4. [...].

5. [...].

**Artigo 26.º**  
**[...]**

1. [...].

2. [...].

3. [...]:

a) [...];

b) [...];

c) Os alunos que obtenham valores satisfatórios em relação a menos de 40% dos resultados essenciais de aprendizagem, o que se traduz na falta de habilidades em ler e/ou escrever, são retidos no mesmo ano de escolaridade e o professor titular pode decidir pela progressão de um aluno que tenha necessidades educativas especiais, apesar dos resultados abaixo desta média, desde que seja entendido como benéfico para o aluno.

4. [...].

5. [...].

6. [...].

7. [...].

**Artigo 27.º**  
**[...]**

1. Na promoção do sucesso escolar de todos os alunos em condições de igualdade, os professores devem:

a) [...];

b) [...].

2. No intuito de garantir uma integração dos alunos com necessidades educativas especiais no sistema educativo, os professores devem referenciar estes alunos ao centro de recursos para a educação inclusiva mais próximo e fomentar a cooperação para o desenvolvimento de métodos alternativos de exposição e avaliação.

**Artigo 28.º**

[...]

1. [...].
2. [...].
3. [...].
4. [...].
5. A comunicação referida no número anterior é realizada regularmente aquando da elaboração do relatório de avaliação do período e podem ser realizadas comunicações adicionais quando o aluno, comprovadamente, possua necessidades educativas especiais.
6. [...].
7. Os funcionários da educação podem ter acesso à avaliação das crianças quando tal se mostre necessário, para fiscalizar o desempenho escolar ou no intuito de realizar estudos sobre políticas públicas relevantes para o sistema educativo, desde que devidamente autorizados.

**Artigo 29.º**

[...]

1. O currículo nacional de base para o primeiro e segundo ciclos do ensino básico é implementado a partir do ano escolar de 2019.
2. O membro do Governo responsável pela área da educação fixa, através de diploma ministerial, a implementação faseada do currículo nacional de base.
3. A disponibilização dos materiais de apoio impressos nas duas línguas oficiais é realizada de forma simultânea e de acordo com o grau de necessidade existente.

**Artigo 32.º**

[...]

A regulamentação necessária à implementação das normas constantes do presente diploma é aprovada pelo membro do Governo responsável pela área da educação, no prazo de 90 dias, a contar da data de entrada em vigor do presente diploma.

**Artigo 33.º**

**Organização do tempo letivo para o ano de 2019**

Para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 18.º, as propostas apresentadas pelos estabelecimentos de ensino do primeiro e segundo ciclos sobre a organização do tempo letivo para o ano de 2019, são submetidas ao membro do Governo responsável pela área da educação até um mês antes do início do novo ano letivo. »

**Artigo 3.º**

**Aditamentos**

São aditados ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 14 de janeiro, os artigos 6.º-A.º e 33.º-A com a seguinte redação:

**«Artigo 6.º-A**

**Desenvolvimento de competências linguísticas nas línguas oficiais**

1. O currículo nacional do primeiro e segundo ciclos reflete o estatuto das línguas oficiais conforme definido na Constituição da República e na Lei de Bases da Educação.
2. O currículo nacional do primeiro e segundo ciclos reconhece a importância do domínio das duas línguas oficiais como meio de integração plena e a promoção dos estudantes na vida sócio-económica e profissional do país.
3. Tendo por objetivo o aprofundamento dos traços de identidade da sociedade timorense e a consolidação da unidade nacional, a aquisição e o desenvolvimento de competências linguísticas nas duas línguas oficiais, durante o primeiro e segundo ciclos, assumem-se como decisivos para a democratização do acesso ao ensino e para a realização das aspirações de todos os timorenses.

**Artigo 33.º-A**

**Remissões**

Todas as referências legais feitas ao currículo e ao currículo nacional de base devem considerar-se feitas ao currículo nacional de base do primeiro e segundo ciclos do ensino básico.»

**Artigo 4.º**

**Republicação**

É republicado em anexo ao presente Decreto-Lei, do qual faz parte integrante, o Decreto-Lei n.º 4/2015, de 14 de janeiro, com a redação atualizada.

**Artigo 5.º**

**Entrada em vigor**

O presente diploma entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Aprovado em Conselho de Ministros, em 25 de janeiro de 2018.

O Primeiro-Ministro,


**Dr. Mari Bim Amude Alkatiri**

O Ministro da Educação e Cultura,

**Professor Dr. Fernando Hanjam**

## ANEXO 17

Resolução do Parlamento Nacional n.º 9/2018 de 10 de agosto



*Sexta-Feira, 10 de Agosto de 2018*

*Série I, N.º 31 A*

# JORNAL da REPÚBLICA

PUBLICAÇÃO OFICIAL DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR - LESTE

S 0.75

## Número Extraordinário

### SUMÁRIO

**PARLAMENTO NACIONAL:**  
**Lei N.º 1/2018 de 10 de Agosto**  
Autorização Extraordinária Para A Realização De Uma Transferência Do Fundo Petrolífero..... 1

**Resolução do Parlamento Nacional N.º 8/2018 de 10 de Agosto**  
Cessação da vigência do Decreto-Lei n.º 3/2018, de 14 de março (Primeira Alteração ao Decreto-Lei n.º 3/2015, de 14 de janeiro - Aprova o Currículo Nacional de Base da Educação Pré-Escolar)..... 2

**Resolução do Parlamento Nacional N.º 9/2018 de 10 de Agosto**  
Cessação da vigência do Decreto-Lei n.º 4/2018, de 14 de março (Primeira Alteração ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 14 de janeiro - Aprova o Currículo Nacional de Base do Primeiro e Segundo Ciclos do Ensino Básico)..... 3

**TRIBUNAL DE RECURSO:**  
**Processo N.º 05/CONST/2018/TR**  
Declaração de voto  
Maria Natércia Gusmão..... 3

**Proc. N.º 05/Const/18/TR - NUC: 0199/18.TRDIL..... 4**

**Lei N.º 1/2018**  
**de 10 de Agosto**

**AUTORIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA PARA A REALIZAÇÃO DE UMA TRANSFERÊNCIA DO FUNDO PETROLÍFERO**

O n.º 1 do artigo 145.º da Constituição da República determina que “o Orçamento Geral do Estado é elaborado pelo Governo e aprovado pelo Parlamento Nacional”.

De acordo com o n.º 1 do artigo 30.º da Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro, sobre Orçamento e Gestão Financeira, alterada pela

Lei n.º 9/2011, de 17 de agosto, e pela Lei n.º 3/2013, de 11 de setembro “o Governo apresenta ao Parlamento Nacional até ao dia 15 de outubro a proposta de lei do Orçamento para o ano financeiro seguinte”. O n.º 2 do mesmo artigo 30.º da Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro, exceciona o dever de cumprimento deste prazo quando o Governo em funções se encontre demitido, ocorra a tomada de posse de um novo Governo ou ocorra o termo da legislatura.

O VII Governo Constitucional não apresentou qualquer proposta de lei orçamental para o ano 2018, tornando-se inevitável, a partir do dia 1 de janeiro de 2018, o cumprimento de um regime duodecimal suplementar, através do estabelecimento de dotações temporárias, de acordo com as regras previstas no artigo 31.º da Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro.

O regime normativo em vigor para a execução do regime duodecimal suplementar permite ao Governo continuar a executar despesa pública, tendo por fonte de financiamento da mesma o saldo remanescente da execução orçamental do ano fiscal anterior. Contudo, esta fonte de financiamento da execução orçamental duodecimal não é suficiente para assegurar o financiamento da despesa resultante da atividade da Administração Pública, encontrando-se presentemente o Tesouro em situação crítica, com um saldo de, aproximadamente, vinte milhões de dólares americanos.

As transferências realizadas a partir do Fundo Petrolífero são a principal fonte de financiamento do Orçamento Geral do Estado e, consequentemente, da economia nacional, a qual continua a estar muito dependente da despesa pública que anualmente se executa.

De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto, sobre o Fundo Petrolífero, alterada pela Lei n.º 12/2011, de 28 de setembro, “as transferências do Fundo Petrolífero pelo Gestor Operacional, no Ano Fiscal, só poderão ter lugar após a publicação da lei do orçamento, ou quaisquer alterações à mesma, no Jornal da República, confirmando o montante da dotação aprovada pelo Parlamento para esse Ano Fiscal”.

A norma que se acaba de citar não acautela as situações em que a despesa pública é executada de acordo com um regime duodecimal suplementar, apesar deste regime se encontrar expressamente previsto pela Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro.

**Resolução do Parlamento Nacional N.º 9/2018**

**de 10 de Agosto**

**Cessação da vigência do Decreto-Lei n.º 4/2018, de 14 de março (Primeira Alteração ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 14 de janeiro - Aprova o Currículo Nacional de Base do Primeiro e Segundo Ciclos do Ensino Básico)**

O Plenário do Parlamento Nacional procedeu à apreciação parlamentar do Decreto-Lei n.º 4/2018, de 14 de março (Primeira Alteração ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 14 de janeiro - Aprova o Currículo Nacional de Base do Primeiro e Segundo Ciclos do Ensino Básico).

Assim, o Parlamento Nacional resolve, nos termos dos n.ºs 1 e 4 do artigo 98.º da Constituição da República e dos artigos 124.º e 129.º do Regimento do Parlamento Nacional, fazer cessar a vigência do Decreto-Lei n.º 4/2018 de 14 de março (Primeira Alteração ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 14 de janeiro - Aprova o Currículo Nacional de Base do Primeiro e Segundo Ciclos do Ensino Básico) e repristinar as normas por este revogadas.

Aprovada em 6 de agosto de 2018.

Publique-se.

O Presidente do Parlamento Nacional,

**Arão Noé de Jesus da Costa Amaral**

**Processo N.º 05/CONST/2018/TR**

**Declaração de voto**

**Maria Natércia Gusmão**

Declaração de voto, parcialmente o presente acórdão, pelos fundamentos que, em síntese, passo a expor:

**I. Objecto do pedido:**

Apreciação preventiva da constitucionalidade da lei que prevê a transferência extraordinária de 140 milhões de dólares do Fundo Petrolífero para reforçar os cofres do Estado.

Invoca-se a inconstitucionalidade por violação dos artigos 69.º e 115.º, n.º 3, da Constituição.

Afigura-se, contudo, que a situação não se reconduz a uma questão de inconstitucionalidade como a invocada, nessa parte

se subscrevendo a fundamentação do acórdão de que se discorda com outro fundamento, que se passa a expor.

Analizando:

II. É certo que o art.º 115.º n.º 3 da CRDTL diz ser da competência exclusiva do Governo a sua própria organização e funcionamento, bem como a da administração directa e indirecta do Estado. No entanto, em matéria orçamental, o Governo precisa do Parlamento para aprovar o Orçamento Geral do Estado: art.º 115.º n.º 1 al. d) da CRDTL. Então, qualquer lei de aprovação duma transferência, como a aqui em causa, não viola o princípio da separação de poderes (é ao Parlamento que incumbe “aprovar”, para depois o Governo poder “administrar”), nem o art.º 115.º n.º 3 da CRDTL.

Acresce que as transferências do Fundo Petrolífero dependem da aprovação prévia no Orçamento Geral do Estado pelo Parlamento, na medida em que são autorizadas aquando da aprovação de cada orçamento: cf. art.º 25.º al. b) da Lei do Orçamento e Gestão Financeira n.º 13/2009, art.º 7.º n.º 3 da Lei n.º 12/2011 do Fundo Petrolífero e art.º 5º da Lei do Orçamento do Estado de 2017. Então, ao conceder a autorização, ainda que fora do âmbito da aprovação orçamental, o Parlamento não está a invadir a esfera de poderes do Governo. Neste caso, tal como no caso de aprovação do OE, a autorização de transferência dada pelo Parlamento é feita sob proposta do Governo.

Daí que se acompanhe o acórdão quando nele se considera que o diploma em análise não enferma de inconstitucionalidade orgânica ou material.

III. A dúvida que se levanta será antes a de saber se tal lei é, ou não, contrária às normas de execução orçamental, designadamente as previstas no artigo 31º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira n.º 13/2009, de 21 de Outubro, e ao disposto nos artigos 7º a 9º da Lei do Fundo Petrolífero n.º 9/2005, de 3 de Agosto alterada pela Lei n.º 12/2011, de 28 de Setembro.

Senão vejamos:

Não foi apresentada/aprovada em tempo a Lei do Orçamento para 2018 e ocorreu entretanto a tomada de posse do novo Governo que só deverá apresentar a proposta de orçamento até ao próximo 15 de Outubro.

Desde então, face ao disposto nos artigos 30.º e 31.º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira n.º 13/2009 o Governo recorre a dotações orçamentais temporárias, **de acordo com o regime dos duodécimos**.

Na prática, na falta de aprovação do orçamento, tudo se passa como se houvesse uma prorrogação da vigência do anterior orçamento (com algumas excepções, como por exemplo, as relativas à realização de despesas que se esgotaram no ano fiscal em que foram previstas ou cobranças de receitas na mesma situação).

Ora, analisado o OE de 2017, verifica-se que:

## ANEXO 18

Percepções dos decisores políticos: Mandato e 2.<sup>a</sup> reforma curricular do 1.<sup>o</sup> e 2.<sup>o</sup> ciclos do EB – Cobertura de subcategorias

Cor	Nome do doc.	Código	Área	Cobertura %
●	E4	Mandato\Nomeação política	349	2,51
●	E6	Mandato\Nomeação política	1434	10,37
●	E6	Mandato\Desafios do mandato	515	3,72
●	E5	Mandato\Desafios do mandato	260	2,21
●	E5	Mandato\Desafios do mandato	843	7,18
●	E4	Mandato\Políticas educacionais empreendidas	558	4,01
●	E6	Mandato\Políticas educacionais empreendidas	293	2,12
●	E6	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais nessas políticas	686	4,96
●	E6	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais nessas políticas	736	5,32
●	E6	Mandato\Políticas educacionais empreendidas	685	4,95
●	E6	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais nessas políticas	405	2,93
●	E6	2. <sup>o</sup> reforma curricular do 1. <sup>o</sup> e 2. <sup>o</sup> ciclos do EB\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	476	3,44
●	E6	2. <sup>o</sup> reforma curricular do 1. <sup>o</sup> e 2. <sup>o</sup> ciclos do EB\Implementação da medida	312	2,26
●	E4	Mandato\Desafios do mandato	257	1,85
●	E4	Mandato\Desafios do mandato	236	1,70
●	E4	Mandato\Desafios do mandato	128	0,92
●	E4	2. <sup>o</sup> reforma curricular do 1. <sup>o</sup> e 2. <sup>o</sup> ciclos do EB\Agendamento da medida	518	3,72
●	E4	2. <sup>o</sup> reforma curricular do 1. <sup>o</sup> e 2. <sup>o</sup> ciclos do EB\Agendamento da medida	251	1,80
●	E4	2. <sup>o</sup> reforma curricular do 1. <sup>o</sup> e 2. <sup>o</sup> ciclos do EB\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	58	0,42
●	E4	2. <sup>o</sup> reforma curricular do 1. <sup>o</sup> e 2. <sup>o</sup> ciclos do EB\Agendamento da medida	361	2,60
●	E4	2. <sup>o</sup> reforma curricular do 1. <sup>o</sup> e 2. <sup>o</sup> ciclos do EB\Agendamento da medida	177	1,27
●	E4	2. <sup>o</sup> reforma curricular do 1. <sup>o</sup> e 2. <sup>o</sup> ciclos do EB\Apoio dos parceiros de desenvolvimento	95	0,68
●	E4	2. <sup>o</sup> reforma curricular do 1. <sup>o</sup> e 2. <sup>o</sup> ciclos do EB\Desenho e formulação da medida	350	2,52
●	E4	2. <sup>o</sup> reforma curricular do 1. <sup>o</sup> e 2. <sup>o</sup> ciclos do EB\Desenho e formulação da medida	322	2,32
●	E4	2. <sup>o</sup> reforma curricular do 1. <sup>o</sup> e 2. <sup>o</sup> ciclos do EB\Desenho e formulação da medida	83	0,60
●	E4	2. <sup>o</sup> reforma curricular do 1. <sup>o</sup> e 2. <sup>o</sup> ciclos do EB\Desenho e formulação da medida	149	1,07

●	E4	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Apoio dos parceiros de desenvolvimento	246	1,77
●	E4	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Desenho e formulação da medida	83	0,60
●	E4	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Implementação da medida	156	1,12
●	E4	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Apoio dos parceiros de desenvolvimento	701	5,04
●	E4	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	435	3,13
●	E4	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Desenho e formulação da medida	219	1,57
●	E4	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	625	4,49
●	E4	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Desenho e formulação da medida	118	0,85
●	E4	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Apoio dos parceiros de desenvolvimento	447	3,21
●	E4	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	99	0,71
●	E4	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	58	0,42
●	E4	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Agendamento da medida	32	0,23
●	E4	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	64	0,46
●	E4	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	329	2,37
●	E4	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Desenho e formulação da medida	557	4,00
●	E5	Mandato\Desafios do mandato	384	3,27
●	E5	Mandato\Desafios do mandato	139	1,18
●	E5	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	1180	10,05
●	E5	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	403	3,43
●	E6	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	651	4,71
●	E6	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	323	2,33
●	E6	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	2815	20,35
●	E5	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Adequação da matriz e dos documentos estruturantes	143	1,22
●	E6	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Adequação da matriz e dos documentos estruturantes	488	3,53
●	E4	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Língua de instrução	431	3,10
●	E4	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Agendamento da medida	242	1,74
●	E4	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Língua de instrução	319	2,29
●	E5	Mandato\Políticas educacionais empreendidas	291	2,48
●	E5	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Língua de instrução	388	3,30



●	E5	Mandato\Políticas educacionais empreendidas	487	4,15
●	E5	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais nessas políticas	86	0,73
●	E5	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais nessas políticas	68	0,58
●	E5	Mandato\Políticas educacionais empreendidas	395	3,36
●	E5	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Apoio dos parceiros de desenvolvimento	191	1,63
●	E5	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Apoio dos parceiros de desenvolvimento	318	2,71
●	E5	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Apoio dos parceiros de desenvolvimento	46	0,39
●	E5	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Língua de instrução	509	4,33
●	E5	Mandato\Políticas educacionais empreendidas	766	6,52
●	E5	Mandato\Nomeação política	565	4,81
●	E5	Mandato\Nomeação política	89	0,76
●	E5	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Língua de instrução	89	0,76
●	E5	Mandato\Nomeação política	305	2,60
●	E5	Mandato\Apoio dos atores nacionais e internacionais nessas políticas	116	0,99
●	E5	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	312	2,66
●	E6	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Impacto da medida nos restantes ciclos de ensino	572	4,14
●	E6	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Língua de instrução	516	3,73
●	E6	2.º reforma curricular do 1.º e 2.º ciclos do EB\Língua de instrução	371	2,68

## ANEXO 19


### Percepções dos decisores políticos: Ação da CID – Cobertura de subcategorias

Cor	Nome do doc.	Código	Área	Cobertura %
●	E6'	Ação da CID\Intromissão da CID nas políticas educativas de TL	926	7,92
●	E6'	Ação da CID\Intromissão da CID nas políticas educativas de TL	120	1,03
●	E6'	Ação da CID\Intromissão da CID nas políticas educativas de TL	746	6,38
●	E6'	Ação da CID\Intromissão da CID nas políticas educativas de TL	124	1,06
●	E6'	Ação da CID\Intromissão da CID nas políticas educativas de TL	400	3,42
●	E6'	Ação da CID\Resposta às necessidades identificadas pelos Governos	1720	14,72
●	E6'	Ação da CID\Atribuição da coordenação das intervenções a Timor-Leste	157	1,34
●	E6'	Ação da CID\Definição conjunta do âmbito das intervenções da CID	235	2,01
●	E6'	Ação da CID\Resposta às necessidades identificadas pelos Governos	436	3,73
●	E6'	Ação da CID\Definição conjunta do âmbito das intervenções da CID	268	2,29
●	E6'	Ação da CID\Definição, pela CID, do teor das intervenções	571	4,89
●	E6'	Ação da CID\Cumprimento, pela CID, dos compromissos assumidos	52	0,44
●	E6'	Ação da CID\Cumprimento, pela CID, dos compromissos assumidos	306	2,62
●	E4'	Ação da CID\Intromissão da CID nas políticas educativas de TL	389	19,30
●	E4'	Ação da CID\Definição, pela CID, do teor das intervenções	403	19,99
●	E4'	Ação da CID\Definição conjunta do âmbito das intervenções da CID	154	7,64
●	E4'	Ação da CID\Resposta às necessidades identificadas pelos Governos	143	7,09
●	E4'	Ação da CID\Definição, pela CID, do teor das intervenções	445	22,07
●	E5'	Ação da CID\Resposta às necessidades identificadas pelos Governos	355	6,06
●	E5'	Ação da CID\Definição, pela CID, do teor das intervenções	542	9,26
●	E5'	Ação da CID\Definição conjunta do âmbito das intervenções da CID	214	3,65
●	E5'	Ação da CID\Atribuição da coordenação das intervenções a Timor-Leste	566	9,67
●	E5'	Ação da CID\Resposta às necessidades identificadas pelos Governos	318	5,43
●	E5'	Ação da CID\Resposta às necessidades identificadas pelos Governos	77	1,31
●	E5'	Ação da CID\Coordenação das intervenções pelos atores da CID	175	2,99

●	E5'	Ação da CID\Cumprimento, pela CID, dos compromissos assumidos	138	2,36
●	E5'	Ação da CID\Intromissão da CID nas políticas educativas de TL	357	6,10
●	E6'	Ação da CID\Coordenação das intervenções pelos atores da CID	439	3,76

## ANEXO 20

Resolução do Governo n.º 24/2011 de 7 de setembro



Quarta-Feira, 7 de Setembro de 2011

Série I, N.º 33

# JORNAL da REPÚBLICA

\$ 0.50

XXXXXXXXXX XXXXXXXX XX XXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXX XX XXXXXX X XXXXXX

### SUMÁRIO

**PARLAMENTO NACIONAL:**  
**RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO NACIONAL N.º 20/2011 de 7 de Setembro**  
Sobre a Importância da Promoção e do Ensino nas Línguas Oficiais para a Unidade e Coesão Nacionais e para a Consolidação de Uma Identidade Própria e Original no Mundo ..... 5132  
**RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO NACIONAL N.º 21/2011 de 7 de Setembro** ..... 5134  
**RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO NACIONAL N.º 22/2011 de 7 de Setembro**  
Viagem do Presidente da República à República Popular da China ..... 5135

**GOVERNO:**  
**DECRETO DO GOVERNO N.º 9/2011 de 7 de Setembro**  
Segunda Alteração ao Decreto do Governo n.º 2/2007, de 1 de Agosto, que Regulamenta o Estatuto dos Titulares dos Órgãos de Soberania ..... 5135  
**RESOLUÇÃO DO GOVERNO N.º 24/2011 de 7 de Setembro**  
Para a Aprovação do Plano Curricular do 3º Ciclo do Ensino Básico e Medidas Urgentes de Sua Implementação Gradual ..... 5136

**RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO NACIONAL N.º 20/2011 de 7 de Setembro**

**Sobre a Importância da Promoção e do Ensino nas Línguas Oficiais para a Unidade e Coesão Nacionais e para a Consolidação de uma Identidade Própria e Original no Mundo**

“... na realidade um povo sem identidade cultural não é Povo. E um povo, para atingir um nível avançado de desenvolvimento, tem de elevar o seu nível cultural.”

**Konis Santana**, texto sobre a língua escrito três meses antes da sua morte a 15 de Dezembro de 1997

É reconhecido por todos que a língua é um dos factores de maior importância para fazer face aos desafios criados pelo acesso generalizado da humanidade à informação e ao conhecimento. Em Timor-Leste, pela sua intrínseca diversidade linguística e cultural, e pelas cicatrizes deixadas pela ocupação que se seguiu à Proclamação da Independência, a política da língua é também essencial à construção da identidade nacional, à consolidação do Estado de Direito, à afirmação do país na região e no mundo e, sobretudo, à garantia de coexistência pacífica no seu seio.

A política da língua em Timor-Leste, como meio para aceder e contribuir para o conhecimento universal, mas também como meio privilegiado para consolidar a unidade e coesão nacionais, ao permitir a comunicação harmoniosa entre as partes que compõem o todo nacional e a interacção com povos historicamente irmanados, no seio da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, tem pois um carácter essencialmente estratégico.

Importa sublinhar que o caso de Timor-Leste não é único na história, sendo muitos os Estados que tiveram que dar prioridade à promoção da unidade linguística de modo a garantir a sua própria coesão e identidade nacionais. No seguimento dos grandes conflitos mundiais e das guerras anti-coloniais do último século, muitos Estados nasceram com populações no seu seio oriundas de diferentes tradições linguísticas e religiosas. Em muitos casos, sobretudo devido ao receio de criar clivagens e divisões que poderiam culminar em novos conflitos, adoptaram como oficiais línguas neutras, que não beneficiassem um dos grupos prejudicando os outros, de que são exemplos próximos a Austrália e Singapura, que optaram pelo inglês, sozinho ou a par das línguas maternas originais, ou a Indonésia, que optou por uma nova variante do malaio, que criou para o efeito.

Quando em 1974 começou a transitar para uma vida independente, Timor-Leste não precisou de procurar uma identidade nacional: apesar das suas várias línguas locais, a maior parte das quais já puramente timorenses, ou seja, não faladas fora das suas fronteiras, o país estava unificado pelo uso de duas línguas complementares, uma essencialmente falada, o tétum praça, como língua franca urbana, e outra essencialmente escrita, o português, como língua de ensino, desde que os dominicanos abriram as primeiras escolas primárias no princípio do século XVII, e como língua da administração, desde o princípio do século XVIII.

Logo em 1975 foi unânime o reconhecimento da necessidade

Lei n.º 7/2007, de 25 de Julho e do presente diploma são liquidados por verbas inscritas em rubrica própria do Orçamento do Estado, sendo da responsabilidade do Ministério das Finanças.

2. São nulos os processos de aprovisionamento e contratação pública que não estejam em conformidade com as normas da Lei n.º 7/2007, de 25 de Julho, e do presente diploma.
3. As despesas com a aplicação da Lei n.º 7/2007, de 25 de Julho e do presente diploma, devem estar devidamente cabimentadas e não podem exceder os 60 000 USD (sessenta mil dólares) por ano por cada titular, com excepção das despesas decorrentes da assistência médica e pagamento de pensão a que têm direito nos termos da lei.
4. A execução das verbas mencionadas no presente artigo devem seguir o regime legal aplicável às subvenções públicas.”

**Artigo 2.º**  
**Entrada em vigor**

O presente diploma entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Aprovado em Conselho de Ministros a 2 de Setembro de 2011.

Publique-se.

O Primeiro-Ministro,

**Kay Rala Xanana Gusmão**

A Ministra das Finanças,

**Emília Pires**

**RESOLUÇÃO DO GOVERNO N.º 24/2011**

**de 7 de Setembro**

**PARA A APROVAÇÃO DO PLANO CURRICULAR  
DO 3º CICLO DO ENSINO BÁSICO E MEDIDAS  
URGENTES DE SUA IMPLEMENTAÇÃO GRADUAL**

O IV Governo Constitucional está a levar a cabo uma profunda reforma do sistema de educação e ensino, por forma a poder dotá-lo de mecanismos e conteúdos que promovam a sua qualidade, a capacidade técnica e pedagógica dos docentes e o sucesso escolar das crianças.

Neste âmbito, está em preparação e fase final de ultimateção o regime jurídico que determinará as características e regras de implementação do Currículo Nacional do Ensino Básico. No mesmo sentido se inicia agora a redacção da legislação que determinará os planos curriculares e as regras de implementação do Currículo Nacional do Ensino Secundário.

No respeito pelo percurso e enquadramento curricular dos alunos que já frequentam o sistema de ensino, é política deste Governo introduzir gradualmente os novos Programas Curriculares, especialmente aqueles do 3º ciclo do ensino básico e os do ensino secundário, para que somente em cada nova fase, ou ciclo do ensino se introduzam alterações e se permita aos alunos que estão em fases intermédias do sistema, completarem a respectiva fase ou ciclo no mesmo enquadramento em que o iniciaram (modelo de fasing-in, fasing-out).

Desta forma, a reforma curricular do 3º ciclo do ensino básico e a reforma curricular do ensino secundário serão gradualmente implementadas, a saber:

- a) O 7º e o 10º anos de escolaridade serão implementados a partir de Janeiro de 2012;
- b) O 8º e o 11º anos de escolaridade serão implementados a partir de Janeiro de 2013;
- c) O 9º e 12º anos de escolaridade serão implementados a partir de Janeiro de 2014.

A implementação da reforma curricular, em cada um destes anos lectivos, implica o prévio desenvolvimento de Manuais Escolares e Guias dos Professores, a sua edição e a formação técnica dos Docentes nas competentes matérias.

Neste pressuposto e sem prejuízo do ultimar dos detalhes técnicos que vão permitir a aprovação do Currículo Nacional do Ensino Básico, urge que o IV Governo Constitucional aprove o plano curricular do 3º ciclo do ensino básico e autorize, com urgência, os procedimentos necessários para o desenvolvimento e edição dos Manuais Escolares e Guias dos Professores para o 7º anos de escolaridade, assim como os procedimentos de emergência para a competente formação de Docentes nestas matérias, para que, em Janeiro de 2012 seja possível a implementação desta componente do Currículo Nacional, nas escolas de Timor-Leste, sob pena de a mesma ficar irremediavelmente adiada para Janeiro de 2013, provocando o atraso da implementação de todo o Currículo do Ensino Básico e Secundário e o consequente atraso no desenvolvimento do sistema.

Assim, o Governo resolve, nos termos do número 3 do artigo 115.º da Constituição da República, o seguinte:

- 1. Aprovar o Plano Curricular para o 3º ciclo do ensino básico, anexo à presente Resolução e dela parte integrante;**
- 2. Determinar o início do próximo Ano Lectivo (Janeiro de 2012), como ano de implementação efectiva do Currículo do 7º ano de escolaridade do Ensino Básico;**

**3. Determinar o Ano Lectivo de 2013 para a implementação efectiva do Currículo do 8º ano de escolaridade do Ensino Básico e o Ano Lectivo de 2014 para a implementação efectiva do Currículo do 9º ano de escolaridade do Ensino Básico.**

Aprovado em Conselho de Ministros de 10 de Agosto de 2011.

Publique-se.

O Primeiro-Ministro,

Kay-Rala Xanana Gusmão


**ANEXO I**

**Plano curricular do 3º ciclo do Ensino Básico**

Área/ Disciplina	Ano de escolaridade		
	7º	8º	9º
<b>Área de desenvolvimento linguístico</b>			
Tétum	3	3	3
Português	5	5	5
Inglês	3	3	3
<b>Área de desenvolvimento científico</b>			
Matemática	5	5	5
Ciências Físico-Naturais	5	5	5
História e Geografia	3	3	3
<b>Área de desenvolvimento pessoal e social</b>			
Educação Física	2	2	2
Educação Artística	2	2	2
Educação Cívica, Cidadania e Direitos Humanos	3	3	3
Educação Religiosa e Moral	2	2	2
Competências para a Vida e para o Trabalho	2	2	2
<b>Total de tempos lectivos</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>35</b>
<b>Formações transdisciplinares:</b> valorização do tétum e do português; educação para a cidadania; valorização de contextos culturais de Timor-Leste; integração de Timor-Leste no espaço asiático.			

## ANEXO 21

Decreto-Lei n.º 47/2011 de 19 de outubro



Quarta-Feira, 19 de Outubro de 2011

Série I, N.º 38

# JORNAL da REPÚBLICA

\$ 2.75

XXXXXXXXXX XXXXXXXX XX XXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXX XX XXXXXX X XXXXXX

### SUMÁRIO

**PARLAMENTO NACIONAL:**  
**Resolução do Parlamento Nacional N.º 24/2011 de 19 de Outubro**  
Viagem do Presidente da República a New Dheli, Índia .....5274

**GOVERNO:**  
**DECRETO-LEI N.º 45/2011 de 19 de Outubro**  
Classificação das Actividades Económicas ..... 5274

**DECRETO-LEI N.º 46/2011 de 19 de Outubro**  
Regime Emolumentar dos Registos e do Notariado .....5299

**DECRETO-LEI N.º 47/2011 de 19 de Outubro**  
Aprova o plano curricular do Ensino Secundário Geral e o respectivo regime de implementação ..... 5308

**DECRETO LEI N.º 48/2011 de 19 de Outubro**  
Altera o Regime Salarial da Polícia Nacional de Timor-Leste ... 5315

**DECRETO DO GOVERNO N.º 10/2011 de 19 de Outubro**  
Benefícios a conceder aos Ex-Chefes de Estado-Maior-General das FALINTIL – Forças de Defesa de Timor-Leste..... 5315

**RESOLUÇÃO DO GOVERNO N.º 31/2011 de 19 de Outubro**  
Aprova o contrato de cessão de exploração e arrendamento do Hotel Timor ..... 5316

**RESOLUÇÃO DO GOVERNO N.º 32/2011 de 19 de Outubro**  
Designa a Comissão Nacional Para Instituto Internacional de Língua Portuguesa ..... 5317

**Excelência o Presidente da República Democrática de Timor-Leste a New Dheli, Índia, entre os dias 21 e 25 de Outubro de 2011.**

Aprovada em 10 de Outubro de 2011.

Publique-se.

O Presidente do Parlamento Nacional,

**Fernando La Sama de Araújo**

**DECRETO-LEI N.º 45/2011**

**de 19 de Outubro**

**CLASSIFICAÇÃO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS**

A Classificação das Actividades Económicas, adaptada à realidade económica timorense constitui uma estrutura indispensável ao desenvolvimento e à consolidação do sistema estatístico nacional, quer pelo papel que desempenha na recolha, tratamento, publicação e análise da informação estatística, quer pelo sentido de ocorrência e de unidade que confere ao sistema, constituindo neste aspecto uma vertente muito importante no processo de normalização estatística.

Com efeito, a Classificação das Actividades Económicas tem uma enorme diversidade de utilizadores e de projectos, obrigando a um esforço permanente de interpretação e de actualização tendo em vista uma melhor adaptação à realidade e concomitantemente às mudanças que vão ocorrendo no tecido económico.

Assim, a criação de um quadro normativo apropriado para a definição, aplicação e gestão corrente da Classificação de Actividades Económicas em Timor-Leste, impõe-se com vista à salvaguarda de uma aplicação correcta, integrada e harmonizada dos seus princípios metodológicos e conceptuais, condições indispensáveis para obter uma melhoria qualitativa do produto estatístico e favorecer a comunicação entre os vários utilizadores.

**RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO NACIONAL N.º 24/2011**

**de 19 de Outubro**

**Viagem do Presidente da República a New Dheli, Índia**

O Parlamento Nacional resolve, nos termos conjugados dos n.ºs 1 e 2 do artigo 80.º, alínea h) do n.º 3 do artigo 95.º da Constituição da República e ainda do artigo 184.º do Regimento do Parlamento Nacional, dar assentimento à deslocação de Sua

3. Quando o ato for realizado fora das instalações dos serviços de identificação, ao emolumento previsto no números anterior acresce o valor de US\$ 2,00.

**Artigo 52.º**  
**Informações**

Por cada informação por escrito - US\$ 2,00.

**SECÇÃO VII**  
**ATOS RELATIVOS A PASSAPORTES**

**Artigo 53.º**  
**Tabela emolumentar**

1. Pela emissão ou substituição, no prazo de 10 dias úteis, de passaporte comum, passaporte de serviço, passaporte diplomático e passaporte para estrangeiros - US\$ 30,00.
2. Pela emissão ou substituição, no prazo de 3 dias úteis, de passaporte comum, passaporte de serviço e passaporte diplomático - US\$ 45,00.
3. Pela emissão ou substituição, no prazo de um dia útil, de passaporte comum, passaporte de serviço e passaporte diplomático - US\$ 65,00.

**SECÇÃO VIII**  
**ATOS RELATIVOS A PASSES DE FRONTEIRA**

**Artigo 54.º**  
**Emolumentos**

1. É gratuita a emissão do primeiro passe de fronteiras.
2. Pela renovação do passe de fronteiras - US\$ 20,00.

**DECRETO-LEI N.º 47/2011**  
**de 19 de Outubro**

**Aprova o plano curricular do Ensino Secundário Geral e o respectivo regime de implementação**

O IV Governo Constitucional assumiu como prioridade estratégica o impulso decisivo do desenvolvimento do sector da educação, assente na qualidade do sistema de ensino, prosseguindo assim os objectivos de formação dos cidadãos timorenses e de desenvolvimento social, económico e cultural do País.

Um dos pressupostos fundamentais deste desígnio é a aprovação dos Planos Curriculares e dos instrumentos e materiais didácticos deles decorrentes para todo o sistema de educação pré-escolar, ensino básico e ensino secundário.

Logo após a sua tomada de posse, o IV Governo Constitucional empreendeu a tarefa de congregar especialistas e promover a elaboração dos Planos Curriculares do 3º ciclo do ensino básico e do ensino secundário geral.

A elaboração do Plano Curricular do Ensino Secundário Geral foi desenvolvida pelo Ministério da Educação em estreita colaboração com o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) e a Fundação Calouste Gulbenkian (FCG), com o apoio técnico da Universidade de Aveiro, de Portugal. Desta forma, foi possível congregiar os esforços e conhecimentos de técnicos timorenses, de especialistas conhecedores das melhores práticas internacionais nesta matéria e, ainda, de peritos em educação.

Cumpra agora, mediante a aprovação do presente diploma, consagrar o Plano Curricular do Ensino Secundário Geral, o qual determinará a consequente elaboração de programas disciplinares, de manuais para alunos e de guias para professores de todas as disciplinas, e, ainda, definir o conjunto de normas gerais que regerão a sua implementação.

Urge ainda, e por último, garantir a coerência e o respeito pelas normas orientadoras da Lei de Bases da Educação no que respeita aos conteúdos das diversas componentes do plano curricular do Ensino Secundário Geral, assegurando igualmente a indispensável articulação com o currículo do 3º Ciclo do Ensino Básico.

Assim,

O Governo decreta, nos termos da alínea e), do n.º 1, do artigo 115º da Constituição da República, conjugado com o disposto nos artigos 15º, 16º e 35º, da Lei n.º 14/2008, de 29 de Outubro, e na alínea f), do artigo 2º, do Decreto-Lei n.º 22/2010 de 9 de Dezembro, para valer como lei, o seguinte:

**CAPÍTULO I**  
**DISPOSIÇÕES GERAIS**

**Artigo 1º**  
**Objecto**

O presente diploma aprova, nos termos da lei em vigor, o Plano Curricular do Ensino Secundário Geral e o respectivo regime de implementação.

**Artigo 2º**  
**Âmbito**

As normas constantes do presente diploma são de aplicação obrigatória em todos os estabelecimentos de ensino público da República Democrática de Timor-Leste.

**Artigo 3º**  
**Currículo Oficial**

1. Compete ao Ministério da Educação definir o currículo oficial para o sistema de Ensino Secundário Geral.
2. O currículo oficial do Ensino Secundário Geral organiza-se segundo um conjunto de princípios orientadores que



definem as finalidades deste ciclo de ensino e as competências a desenvolver pelos alunos, e a explorar pelos docentes, traduzidas num plano de estudos, bem como as matrizes orientadoras para a elaboração dos programas, manuais para alunos e guias para professores em todas as disciplinas que o constituem.

3. O currículo oficial é concretizado em cada escola, em função das suas condições específicas, no que respeita aos recursos humanos e materiais, e atendendo, na medida da sua relevância, a especificidades de âmbito regional e local.
4. A autonomia dos estabelecimentos do Ensino Secundário Geral concretiza-se na elaboração do Projecto Educativo de Escola, entendido como um instrumento que operacionaliza o currículo nacional no contexto da respectiva realidade socioeducativa.
5. A autonomia pedagógica dos professores concretiza-se ainda na planificação, realização e avaliação das suas actividades de ensino na área disciplinar respectiva.

## **CAPÍTULO II PRINCÍPIOS ORIENTADORES DO PLANO CURRICULAR DO ENSINO SECUNDÁRIO GERAL**

### **Artigo 4º Enquadramento geral**

1. O plano curricular do ensino secundário geral respeita, na parte aplicável, os princípios gerais definidos no artigo 2º da Lei nº 14/2008, de 29 de Outubro, e atende, na sua construção e operacionalização, aos objectivos fundamentais expressos no artigo 5º da mesma Lei.
2. Na concretização da orientação geral definida no ponto anterior, o plano curricular observa, em todas as suas componentes, a prossecução dos objectivos e da organização interna estabelecidas para o ensino secundário e consagradas, respectivamente, nos artigos 15º e 16º da Lei nº 14/2008, de 29 de Outubro.
3. A concepção e estruturação do plano curricular atende, na parte aplicável, aos princípios do planeamento curricular definidos no artigo 35º da Lei nº 14/2008, de 29 de Outubro.

### **Artigo 5º Âmbito geral e componentes da estrutura curricular**

1. O Ensino Secundário Geral integra os 10º, 11º e 12º anos da escolaridade e constitui um ciclo terminal de estudos que proporciona, simultaneamente, formação e competências quer para o prosseguimento de estudos, quer para a inserção em diversos domínios da vida activa, assegurando uma articulação vertical efectiva com o 3º ciclo do ensino básico.
2. O Plano Curricular organiza-se segundo duas vias específicas alternativas do conhecimento, cada uma delas com disciplinas próprias:
  - a) Ciências e Tecnologias;

b) Ciências Sociais e Humanidades.

3. A estrutura do Ensino Secundário Geral é completada com uma componente de Formação Geral, comum a ambas as vias.

### **Artigo 6º Estrutura, objectivos e finalidades da componente de Formação Geral**

1. O plano curricular na componente de Formação Geral compreende as seguintes disciplinas:
  - a) Tétum;
  - b) Português;
  - c) Inglês;
  - d) Língua Malaia;
  - e) Cidadania e Desenvolvimento Social;
  - f) Tecnologias Multimédia;
  - g) Religião e Moral;
  - h) Educação Física e Desporto.
2. A componente de Formação Geral é central para o aprofundamento de métodos de trabalho e de estudo individuais, cooperativos e colaborativos, promotores de desenvolvimento de capacidades de autonomia, de pensamento crítico, de resolução de problemas e de trabalho em equipa.
3. A componente de Formação Geral tem como grandes finalidades contribuir, designadamente, para os seguintes objectivos:
  - a) A valorização consciente da tradição e da pluralidade, enquanto factores de aprofundamento da identidade;
  - b) O desenvolvimento de atitudes e comportamentos de cidadania empenhada e participativa a nível local, nacional e global;
  - c) A promoção de interacções da escola com a comunidade, como meio difusor e replicador de aprendizagens, adopção de estilos de vida saudáveis, consciencialização do direito à igualdade de oportunidades e desenvolvimento de confiança no futuro;
  - d) O desenvolvimento de competências de pesquisa, selecção e avaliação de informação e capacidades de participação na construção conjunta de conhecimento.
4. O plano curricular da componente de Formação Geral é o que consta do Quadro 1 do Anexo ao presente diploma, que dele é parte integrante.
5. Nos termos do disposto na alínea c), do n.º 1, pode haver

lugar à escolha de outra língua de estudo para os 3 anos do ensino secundário, em vez da língua malaia, designadamente mandarim, sul coreano ou qualquer outra, desde que a escola reúna as condições financeiras e de recursos humanos e existam alunos suficientes para a criação de, pelo menos, uma turma.

**Artigo 7º**  
**Estrutura, objectivos e finalidades da componente de**  
**Ciências e Tecnologias**

1. O percurso escolar na componente de Ciências e Tecnologias engloba seguintes disciplinas:
  - a) Física;
  - b) Química;
  - c) Biologia;
  - d) Geologia;
  - e) Matemática.
2. A componente de Ciências e Tecnologias visa o desenvolvimento de competências específicas que mobilizem a capacidade de intervenção fundamentada, consciente e responsável na sociedade na via de uma autonomia científico-tecnológica que contribua para o desenvolvimento sustentado do País.
3. São finalidades formativas desta componente:
  - a) A consolidação da formação técnico-científica e pessoal dos jovens timorenses, valorizando a autonomia do País na formação de profissionais qualificados numa lógica de aprendizagem ao longo da vida;
  - b) O reconhecimento de condições materiais e humanas necessárias à tentativa de resolver problemas de desenvolvimento sustentável, bem como da importância de mobilizar competências em ciências e tecnologias;
  - c) A compreensão da multiplicidade de factores que podem contribuir para o agravamento de problemas actuais, em particular os que são relacionáveis com a ciência e a tecnologia;
  - d) A promoção de tomadas de consciência das principais problemáticas actuais, com dimensões científico-tecnológicas;
  - e) A valorização do pensamento crítico e da capacidade de argumentação relativamente a temáticas científico-tecnológicas, visando a promoção de uma literacia e cidadania intervenientes.
4. A frequência com aproveitamento do ensino secundário, na presente componente, permite, nos termos a regular, o acesso ao ensino superior em áreas das ciências da saúde, das engenharias, das indústrias, da docência, entre outras.
5. O plano curricular da componente de Ciências e Tecnologias

é o que consta do Quadro 2 do Anexo ao presente diploma, que dele é parte integrante.

**Artigo 8º**  
**Estrutura, objectivos e finalidades da componente de**  
**Ciências Sociais e Humanidades**

1. O percurso escolar na componente de Ciências Sociais e Humanidades compreende as seguintes disciplinas:
  - a) Geografia;
  - b) História;
  - c) Sociologia;
  - d) Temas de Literatura e Cultura;
  - e) Economia e Métodos Quantitativos.
2. A componente de Ciências Sociais e Humanidades visa o desenvolvimento de conhecimentos e competências que comprometa as gerações mais jovens nas tarefas inadiáveis da construção de um futuro sustentável, mediante:
  - a) O combate à pobreza e exclusão social, a defesa dos direitos humanos e da igualdade de género;
  - b) A promoção da educação para a saúde e segurança, fomentando valores de solidariedade, tolerância e respeito pelo ambiente;
  - c) A compreensão e fruição de manifestações culturais e estéticas;
  - d) O conhecimento aprofundado da realidade timorense nas suas múltiplas dimensões geográficas, sociais, históricas, económicas, antropológicas, culturais e literárias potenciando a formação de cidadãos empenhados na construção de uma sociedade mais justa e solidária.
3. Serão finalidades formativas desta componente:
  - a) O desenvolvimento de conhecimentos na área das Ciências Sociais e Humanidades com vista a uma maior consciencialização da riqueza e diversidade que caracteriza o ser humano e o mundo;
  - b) A consolidação de competências linguísticas e comunicativas fundamentais para o desenvolvimento pessoal e para a participação social;
  - c) A consolidação de competências de análise e de interpretação da informação com vista à intervenção em situações reais, à construção de conhecimento e à formação pessoal e social;
  - d) A promoção da reflexão sobre a identidade nacional a partir do conhecimento aprofundado de Timor-Leste e da posição do País no contexto mundial das relações políticas, sociais, económicas e culturais entre as diferentes sociedades e civilizações;

- e) O desenvolvimento da capacidade de análise, formulação e resolução de problemas do foro socioeconómico, alargando formas de pensar e perspectivar relações e contextos sociais.
4. A frequência com aproveitamento do ensino secundário, na presente componente, permite, nos termos a regular, o acesso ao ensino superior em áreas como o Direito, Relações Internacionais, Comunicação e Jornalismo, Administração Pública, Turismo, Psicologia, Economia, Sociologia, entre outras.
5. O plano curricular da componente de Ciências Sociais e Humanidades é o que consta do Quadro 3 do Anexo ao presente diploma, que dele é parte integrante.

#### **Artigo 9º**

##### **Materiais de apoio**

1. O plano curricular do ensino secundário geral é constituído por um bloco pedagógico de materiais de apoio, que integra articuladamente os programas curriculares, os manuais para os alunos e os guias para professores de cada uma das disciplinas do plano de estudos.
2. Os serviços competentes do Ministério da Educação garantem a produção e disseminação dos materiais de apoio referidos no número anterior.
3. Os serviços competentes do Ministério da Educação podem, ainda, publicar, em formatos diversificados, e difundir pelas escolas, outros materiais de apoio à formação de docentes.

#### **Artigo 10º**

##### **Programas**

1. Os programas disciplinares serão elaborados a partir de uma matriz básica conceptual a aprovar por despacho do Ministro da Educação.
2. A matriz básica conceptual, que garantirá a unidade processual de concepção e elaboração de todos os programas e assegurará simultaneamente a indispensável interdisciplinaridade de processos e métodos e obedece ao seguinte esquema organizativo:
  - a) À apresentação da visão geral do programa para o ano em apreço e seu enquadramento no ciclo geral de estudos;
  - b) À enunciação das competências a desenvolver pelos alunos através da disciplina – competências gerais transversais e competências específicas;
  - c) À caracterização da lógica organizativa interna do programa respeitante a cada ano de escolaridade – organização das unidades temáticas;
  - d) À referência às orientações metodológicas, particularmente às estratégias de ensino-aprendizagem, que serão desenvolvidas no guia para o professor;
  - e) À explicitação dos recursos didácticos necessários;

- f) À apresentação do modelo de avaliação preconizado face às metas de aprendizagem enunciadas;
- g) Às indicações bibliográficas de referência consideradas essenciais para uma biblioteca escolar de apoio aos docentes.

#### **Artigo 11º**

##### **Instrumentos didácticos–manuais e guias**

1. Os manuais para os alunos são instrumentos didácticos a ser utilizados de forma autónoma ou de forma acompanhada.
2. Concebidos expressamente para os alunos, os manuais visam apoiá-los no aprofundamento dos saberes e no desenvolvimento das competências definidos nos programas curriculares e no respeito pela sua estrutura, através da apresentação de actividades de natureza diversa a desenvolver pelos alunos na escola e em ambientes extra-escolares.
3. Os guias para o professor são instrumentos didácticos concebidos para apoiar os docentes na gestão pedagógica do programa curricular da disciplina em cada um dos três anos da escolaridade.
4. Os guias para o professor explicitam conceitos e princípios de didáctica disciplinar específica e, recorrendo ao manual do aluno, concretizam tais conceitos e princípios em estratégias de ensino e de avaliação.
5. Os guias para o professor devem, ainda, conter um glossário de termos técnicos, sugestões de recursos didácticos a utilizar por estudantes e professores e, quando tal for considerado pertinente, propostas de soluções para as actividades sugeridas no manual do aluno.

### **CAPÍTULO III**

#### **IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA CURRICULAR PARA O ENSINO SECUNDÁRIO GERAL**

#### **SECÇÃO I**

##### **DISPOSIÇÕES GERAIS**

#### **Artigo 12º**

##### **Organização das competências**

1. Os serviços centrais, desconcentrados e autónomos na tutela do Ministério da Educação garantem, de acordo com as suas competências, a implementação nas escolas do plano curricular para o ensino secundário geral.
2. O Ministro da Educação aprova, por Diploma Ministerial, os procedimentos de coordenação e as metas a atingir, pelos serviços competentes, na implementação do plano curricular

#### **SECÇÃO II**

##### **PLANO CURRICULAR**

#### **Artigo 13º**

##### **Implementação e desenvolvimento**

1. A prossecução dos objectivos de implementação e

desenvolvimento do plano curricular cabe, de forma integrada e no respeito pelas especificidades próprias, aos serviços competentes do Ministério da Educação, a nível central e distrital, aos órgãos dirigentes das escolas e à comunidade educativa, nos termos da legislação em vigor.

2. Compete aos serviços centrais do Ministério da Educação, assegurar a coordenação, acompanhamento e supervisão do planeamento do processo de implementação e desenvolvimento do plano curricular, devendo, para o efeito:

- a) Elaborar o quadro geral de planeamento (2012-2014) a observar na aplicação do plano curricular das escolas do ensino secundário, mediante prévia auscultação dos intervenientes;
- b) Definir, no âmbito do quadro geral de planeamento, as principais actividades a desenvolver no domínio dos instrumentos pedagógicos, da formação de docentes, dos equipamentos, das infra-estruturas, da organização e gestão escolares, da avaliação das aprendizagens dos alunos e da avaliação do processo nas suas vertentes pedagógica, administrativa e financeira;
- c) Promover a caracterização de cada uma das actividades a desenvolver, mediante definição dos seus objectivos, da repartição da responsabilidade das diferentes funções a executar, da identificação dos intervenientes, do calendário de execução, dos resultados esperados;
- d) Assegurar, pelos meios que forem considerados mais convenientes, a produção regular de informações qualitativas e quantitativas sobre os processos de acompanhamento das escolas e a identificação das sugestões críticas e dificuldades dos intervenientes no processo.

3. Cabe, também, aos serviços centrais competentes a articulação com os serviços desconcentrados e com as escolas, no âmbito do quadro geral de planeamento, nas seguintes matérias:

- a) A elaboração, em tempo útil, dos normativos e orientações de natureza pedagógico-didáctica, técnica, administrativa e financeira, necessários à implementação do currículo nacional de todo o ensino secundário;
- b) Definir as acções específicas a desenvolver por forma a assegurar aos professores e às escolas os meios e os recursos necessários à boa compreensão e utilização dos meios didácticos agora disponibilizados, designadamente os programas curriculares, os manuais para os alunos e os guias para os professores;
- c) Identificar os recursos humanos necessários e as suas carências de formação nos diferentes domínios (linguísticos, científicos, metodológicos e didácticos) e, com base nos dados apurados, definido o plano nacional de formação para a implementação do ensino secundário;
- d) Elaborar os planos plurianuais de equipamento e

reequipamento das escolas secundárias, com base na definição de tipologias de equipamentos básicos didácticos e laboratoriais, necessários ao adequado cumprimento dos programas, e consequente inventário dos equipamentos efectivamente existentes nas escolas de acordo com as referidas tipologias.

4. Compete aos serviços desconcentrados:

- a) Elaborar, de acordo com as orientações estabelecidas a nível nacional e mediante audição das escolas secundárias, o quadro regional/distrital de planeamento do lançamento do ensino secundário, velar pela sua execução e acompanhamento regular, informando atempadamente os serviços competentes das dificuldades encontradas;
- b) Proceder à recolha sistemática de informações sobre a utilização dos programas, manuais e guias, tendo em vista a introdução de eventuais ajustamentos e reformulações;
- c) Apoiar técnica e administrativamente as escolas no lançamento do currículo do ensino secundário geral.

5. As escolas secundárias, enquanto núcleo central da aplicação do plano curricular devem dispor, de forma atempada:

- a) De toda a informação e orientação necessárias à planificação pedagógica, técnica e administrativa das actividades lectivas e não lectivas para o lançamento do novo currículo do ensino secundário;
- b) Dos recursos humanos, técnicos e didácticos exigíveis para o bom cumprimento das práticas docentes preconizadas;
- c) Das infra-estruturas e dos equipamentos, fixos e móveis, e laboratoriais que favoreçam a aplicação das orientações didácticas e metodológicas definidas.

6. São estabelecidas as formas de participação e as modalidades de intervenção das comunidades educativas, designadamente das famílias, nos processos de lançamento e acompanhamento do plano curricular do ensino secundário geral, nos termos da legislação em vigor.

### **SECÇÃO III FORMAÇÃO DE DOCENTES**

#### **Artigo 14º Formação inicial e contínua de docentes**

1. Os serviços competentes na tutela do Ministério da Educação garantem a realização dos programas de formação inicial e contínua de docentes no sistema de ensino secundário e prosseguem os seguintes objectivos:

- a) Satisfazer as necessidades de ingresso de novos docentes no sistema;
- b) Garantir a capacidade técnico-científica, pedagógica,

ética e linguística dos docentes em exercício na implementação do novo currículo oficial.

2. Para a concretização do disposto no número anterior, o Ministério da Educação:

- a) Define o perfil pedagógico do professor do ensino secundário geral, em consonância com o estatuto da carreira docente;
- b) Promove em articulação com o Instituto Nacional de Formação de Docentes e Profissionais da Educação (INFORDEPE) e a Direcção Nacional do Currículo, Materiais e Avaliação (DNCMA) o levantamento das necessidades de formação dos docentes do ensino secundário geral, nas suas vertentes científicas, técnicas, didáticas, metodológicas e linguísticas e de acordo com o perfil definido;
- c) Apoia a realização do inventário de base distrital das capacidades formativas existentes;
- d) Define, em articulação com as instituições de formação existentes e as direcções distritais, o plano anual de formação contínua e a calendarização da sua execução, que serão atempadamente comunicados às escolas e aos docentes abrangidos;
- e) Fomenta a formação de formadores em áreas e modalidades diversificadas e formação de modo a reduzir progressivamente as assimetrias distritais de qualificação docente.

3. A formação dos docentes em exercício de funções nos novos programas curriculares tem início previamente à abertura do ano lectivo em que o programa curricular entra em vigor.

#### **CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS**

##### **Artigo 15º Regulamentação**

O Ministério da Educação define, em diplomas próprios:

- a) Os objectivos e funções da avaliação das aprendizagens dos alunos, bem assim como as modalidades, formas e momentos de que o processo de avaliação se reveste;
- b) As normas a que deverá obedecer a elaboração do Projecto Educativo de Escola, a sua execução, acompanhamento e avaliação.

##### **Artigo 16º Calendário de implementação do plano curricular**

**1. O Plano Curricular do 10º ano de escolaridade e os respectivos programas disciplinares entram em vigor e são implementados a partir do início do ano lectivo de 2012.**

2. No início dos anos lectivos de 2013 e 2014, entram em vigor,

respectivamente, os planos curriculares e os respectivos programas disciplinares do 11º e do 12º ano de escolaridade.

3. O Ministério da Educação, através dos serviços competentes, está obrigado a garantir adequada e eficientemente, a formação em exercício dos docentes timorenses e a disseminação dos materiais de apoio por todo o sistema de ensino secundário geral previamente à implementação dos respectivos planos curriculares.

##### **Artigo 17º Programas Curriculares e documentos técnicos**

O Ministro da Educação aprova, por Despacho Ministerial, os programas disciplinares, os manuais para os alunos e os guias para professores relativos a todas as disciplinas do 10º, 11º e 12º anos de escolaridade.

##### **Artigo 18º Línguas de ensino e instrução**

1. As línguas oficiais são as línguas de instrução do currículo nacional de todo o ensino secundário, com excepção do ensino das demais disciplinas linguísticas.
2. O Ministro define, por Despacho, baseado nos programas curriculares e materiais de apoio desenvolvidos, as línguas de instrução para cada disciplina.

##### **Artigo 19º Entrada em vigor**

O presente diploma entra em vigor no dia imediato à data da sua publicação no Jornal Oficial.

Aprovado em Conselho de Ministros de 7 de Setembro de 2011.

O Primeiro-Ministro,

---

**Kay Rala Xanana Gusmão**

O Ministro da Educação,

---

**João Câncio Freitas**

Promulgado em 18/10/2011

Publique-se.

O Presidente da República,

---

**José Ramos-Horta**

ANEXO  
PLANO CURRICULAR DO ENSINO SECUNDÁRIO GERAL

**Quadro 1. Estrutura da Componente Geral**

(\*)Pode haver lugar à escolha de outra língua de estudo para os 3 anos do ensino secundário, na vez da língua malaia designadamente mandarim, sul coreano ou qualquer outra, desde que a Escola reúna as condições financeiras e de recursos humanos e existam alunos suficientes para a criação de, pelo menos uma Turma.

**Quadro 2. Estrutura da Área de Ciências e Tecnologias**

Disciplinas	10º ano (tempos lectivos / semana)	11º ano (tempos lectivos / semana)	12º ano (tempos lectivos / semana)
<i>Física</i>	3	3	4
<i>Química</i>	3	3	3
<i>Biologia</i>	3	3	4
<i>Geologia</i>	3	3	3
<i>Matemática</i>	4	4	4
<i>Total</i>	16	16	18

**Quadro 3. Estrutura da Área de Ciências Sociais e Humanidades**

Disciplinas	10º ano (tempos lectivos / semana)	11º ano (tempos lectivos / semana)	12º ano (tempos lectivos / semana)
<i>Geografia</i>	3	3	4
<i>História</i>	3	3	4
<i>Sociologia</i>	3	3	3
<i>Temas de Literatura e Cultura</i>	3	3	3
<i>Economia e Métodos Quantitativos</i>	4	4	4
<i>Total</i>	16	16	18

## ANEXO 22

### Percepções dos decisores políticos: Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG – Cobertura de subcategorias

Cor	Nome do doc.	Código	Área	Cobertura %
●	E3	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Agendamento das medidas	468	5,43
●	E3	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Desenho das medidas	118	1,37
●	E3	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Desenho das medidas	381	4,42
●	E3	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Implementação das medidas	525	6,09
●	E4	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Adequação das matrizes e dos documentos estruturantes	357	7,40
●	E4	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	845	17,52
●	E4	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Avaliação e reagendamento das medidas	698	14,47
●	E4	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Avaliação e reagendamento das medidas	456	9,45
●	E4	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Avaliação e reagendamento das medidas	84	1,74
●	E4	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Avaliação e reagendamento das medidas	162	3,36
●	E4	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Avaliação e reagendamento das medidas	385	7,98
●	E4	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	815	16,89
●	E4	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Avaliação e reagendamento das medidas	242	5,02
●	E4	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Avaliação e reagendamento das medidas	320	6,63
●	E5	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Adequação das matrizes e dos documentos estruturantes	463	13,71
●	E5	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Apoio dos parceiros de desenvolvimento	140	4,15
●	E5	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	430	12,73
●	E5	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	405	11,99
●	E5	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	886	26,24
●	E5	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	645	19,10
●	E5	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Avaliação e reagendamento das medidas	280	8,29
●	E6	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Implementação das medidas	81	1,34

●	E6	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	823	13,65
●	E6	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Adequação das matrizes e dos documentos estruturantes	379	6,29
●	E6	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	131	2,17
●	E6	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	44	0,73
●	E6	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Adequação das matrizes e dos documentos estruturantes	348	5,77
●	E3	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Apoio dos parceiros de desenvolvimento	151	1,75
●	E3	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Apoio dos parceiros de desenvolvimento	783	9,09
●	E3	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Apoio dos parceiros de desenvolvimento	1030	11,96
●	E3	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Apoio dos parceiros de desenvolvimento	453	5,26
●	E3	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Desenho das medidas	268	3,11
●	E3	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Desenho das medidas	705	8,18
●	E3	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Implementação das medidas	812	9,43
●	E3	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	401	4,66
●	E3	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Constrangimentos e desafios (desenho e implementação)	494	5,73
●	E3	Reformas curriculares do 3.º ciclo do EB e do ESG\Desenho das medidas	557	6,47